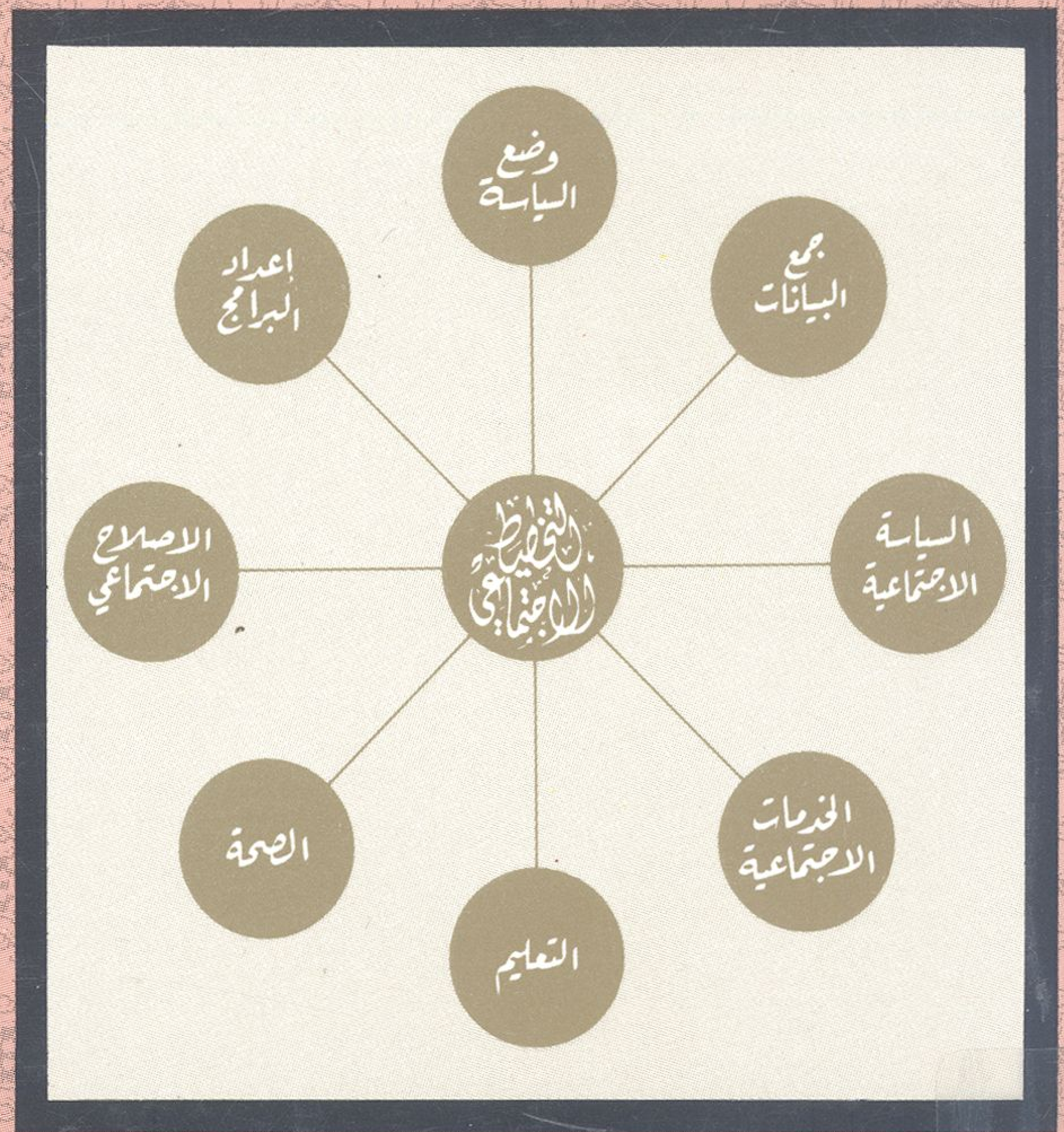
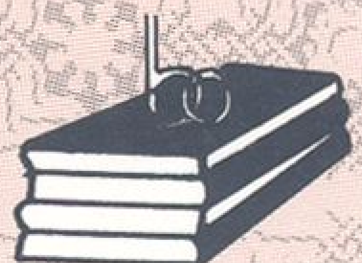
مؤسسة الكويت للتقدم العلمي
إدارة التأليف والترجمة والنشر

# مقدمة التخطيط الاجتماعي في العالم الثالث

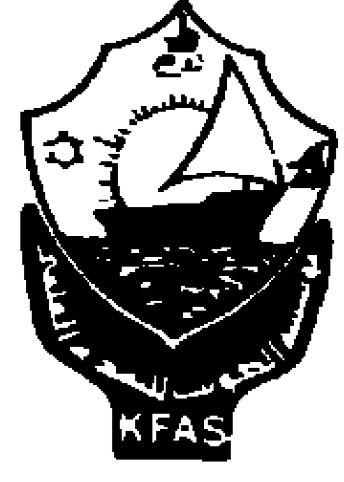



تأليف
ديانا كونيرز

ترجمة
أ.د. الفاروق زكي يونس
كلية الآداب - جامعة الكويت



سلسلة الكتب المترجمة
الطبعة الأولى ١٩٩٠
الكويت



مؤسسة الكويت للتقدم العلمي
إدارة التأليف والترجمة والنشر

# مقدمة
# التخطيط الاجتماعي
## في العالم الثالث

تأليف
ديانا كونيرز

ترجمة
ا.د. الفاروق زكي يونس
كلية الآداب ـ جامعة الكويت



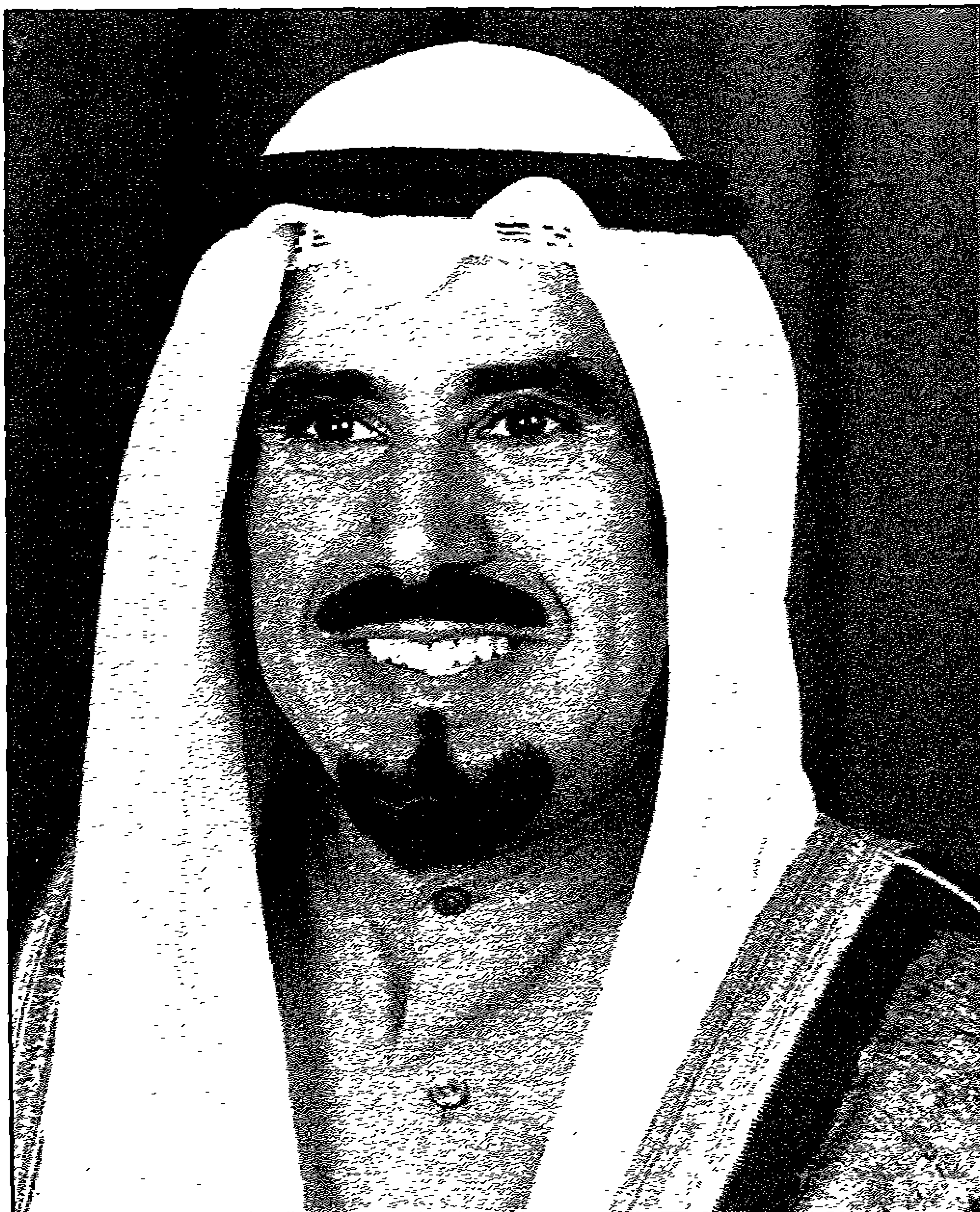
سلسلة الكتب المترجمة
الطبعة الأولى ١٩٩٠
الكويت

بسم الله الرحمن الرحيم

إِنَّ ٱللَّهَ لَا يُغَيِّرُ مَا بِقَوْمٍ حَتَّىٰ يُغَيِّرُوا۟ مَا بِأَنفُسِهِمْ ۗ

صدق الله العظيم

سورة الرعد، الآية ١١



صاحب السمو الشيخ جابر الأحمد الجابر الصباح

أمير دولة الكويت



سمو الشيخ سعد العبدالله السالم الصباح

ولي العهد رئيس مجلس الوزراء

هذا الكتاب ترجمة
لكتاب

**An Introduction to Social**

**Planning In The Third World**

**by**

**Diana Conyers**

JOHN WILEY & SONS
Chichester · New York · Brisbane · Toronto · Singapore

# المحتويات

# مقدمة المترجم

كانت قضية التنمية، ومازالت، هي القضية المحورية التي تستقطب جهود الدول النامية منذ الحرب العالمية الثانية في محاولاتها لرفع المستوى المعيشي لشعوبها. بعد عهود التخلف والحرمان التي عاشتها معظم هذه الشعوب في ظل الاستعمار. وعلى الرغم من تنوع النماذج التنموية التي استعانت بها هذه الدول، واختلاف هذه النماذج باختلاف الاوضاع الاقتصادية والاجتماعية والايديولوجية، وعلى الرغم من تفاوت هذه الدول في درجة تحقيقها للأهداف التنموية، الا أنها تشترك في الأخذ بمنهج التخطيط سبيلا لتعبئة الموارد وتوجيه النمو الاقتصادي وصولا الى التنمية المنشودة، متأثرة في ذلك، الى حد كبير، بنموذج المجتمع الاستهلاكي في الدول الصناعية الغربية، ومستوى الرفاهية المادية التي تتمتع بها شعوب هذه الدول.

ولأن قضية التنمية لا يمكن أن تنفصل عن قضية الانسان في هذه الدول، فقد كشفت التجربة أن التركيز على البعد الاقتصادي للتنمية على حساب البعد الانساني، قد أفرز العديد من المشكلات والمعوقات التي انعكست بالسالب على الانسان نفسه بوصفه هدف التنمية وأداتها. الأمر الذي مهد الطريق نحو النظرة الشمولية أو التكاملية للتنمية التي لا تقتصر على البعد الاقتصادي، وانما تأخذ في الاعتبار الجوانب الانسانية والاجتماعية في خطط التنمية. وهكذا نشأ التخطيط الاجتماعي بصفته واحدا من التخصصات الحديثة في اطار العملية المركبة للتنمية، وعلى الرغم من حداثة التخطيط الاجتماعي الا أنه حقق نموا ملحوظا في الحقبة الاخيرة في دول العالم الثالث عامة، وفي الدول العربية بصفة خاصة. واذا كانت دراسات التخطيط الاجتماعي قد نشطت في الحقبة الاخيرة، الا أنه ما زال في حاجة الى مزيد من التأصيل النظري والتوضيح المنهجي من خلال البحوث والمؤلفات التي تتناول مضمونه وأبعاده وتطبيقاته، وخاصة في دول العالم الثالث.

والكتاب المترجم يمثل في الواقع احدى المحاولات الجادة في هذا السبيل، انه لا يقتصر فقط على تحديد الابعاد الاساسية للتخطيط الاجتماعي وبلورتها، أو على التحليل النظري لمضمونه، ولكنه يقرن ذلك بتطبيقات ميدانية من واقع التنمية المخططة في نماذج من دول العالم الثالث في أفريقيا وآسيا، وبمناقشة موقف التخطيط الاجتماعي تجاه كثير من قضايا

التنمية في هذه الدول، ومن هنا تكتسب الترجمة العربية لهذا الكتاب أهمية خاصة للاعتبارات الآتية:

١ ــ نشأة أجهزة التخطيط في الدول العربية ونموها بوصفها مسؤولة عن تخطيط التنمية القومية، والحاجة الى تحقيق التوازن الكامل والتكامل بين التنمية الاقتصادية والتنمية الاجتماعية، واذا كانت المادة العلمية حول المحددات الاقتصادية للتنمية متاحة الى حد كبير، فليس الأمر كذلك بالنسبة للجوانب الاجتماعية للتنمية، وبخاصة المبادىء والمعارف المستمدة من التجارب الحية للتخطيط الاجتماعي، ومن ثم فالكتاب مفيد للمشتغلين بالتخطيط والتنمية في الدول العربية.

٢ ــ اتجهت كثير من الجامعات العربية الى ادخال التخطيط الاجتماعي بوصفه جزءا من تخصصات عدة في العلوم الانسانية والاجتماعية، على متسوى الدرجة الجامعية الاولى والدراسات العليا، ومازالت الكتب العربية محدودة حول هذا الموضوع، وبخاصة ما يتناسب مع الاحتياجات والتطلعات الاجتماعية في الدول العربية، وقد حرص الكتاب على أن يستمد مادته من التجارب التنموية لدول العالم الثالث، وهي حقا أقرب الى تجارب الدول العربية في هذا الصدد، ومن ثم فالكتاب يمثل مرجعا مفيدا لأساتذة العلوم الانسانية والاجتماعية وطلابها بصفة عامة.

٣ ــ عني الكتاب بتحديد الابعاد الاساسية للتخطيط الاجتماعي وفق صيغة جديدة موزعة على ثلاثة موضوعات:

أ ــ طبيعة التخطيط الاجتماعي: حيث يناقش ويحلل مفهوم التخطيط الاجتماعي وعلاقته بالتخطيط التنموي من ناحية، وبالسياسة الاجتماعية والاصلاح الاجتماعي من ناحية أخرى.

ب ــ مجالات التخطيط الاجتماعي: حيث يقدم الكتاب تحديدا جديدا وواضحا للمجالات الاساسية التي يغطيها التخطيط الاجتماعي (تخطيط الخدمات الاجتماعية، وتحديد الاولويات الاجتماعية في خطة التنمية، وتأكيد المشاركة الأهلية في التخطيط) مع العناية بالربط بين الجانب النظري والتطبيقي، مستعينا في ذلك بأمثلة من تجارب تنموية من دول العالم الثالث.

ج ــ الاطار التنظيمي للتخطيط الاجتماعي والمناهج والمهارات الاساسية اللازمة للمخطط الاجتماعي.

د ــ تضمن الكتاب تحليلا تفصيليا جيدا لدور المشاركة الأهلية في عمليات التنمية المخططة. والواقع أن مشاركة الناس في أنشطة التنمية، تخطيطا وتنفيذا، تعد احدى القضايا المهمة التي تفرض نفسها على التجارب التنموية للدول العربية، ولذلك فان فائدة الكتاب ليست قاصرة على الجهات الرسمية المعنية بالتخطيط، وانما تشمل الجماعات والتنظيمات الأهلية والتطوعية في سعيها نحو بلورة دور المواطنين وتنشيطه في التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

أ.د. الفاروق زكي يونس

# مقدمة المؤلف

شهدت السنوات الأخيرة اهتماما متزايدا بالجوانب الاجتماعية للتخطيط في كل من الدول المتقدمة والنامية، وقد ترتب على ذلك نشأة مجال تخصص جديد يعرف بالتخطيط الاجتماعي، كما ترتب عليه تعيين مخططين اجتماعيين في مكاتب التخطيط وفي فرق التخطيط، وادخال مقررات دراسية عن التخطيط الاجتماعي في الجامعات ومعاهد التدريب المهني.

ومع نشأة التخطيط الاجتماعي تم نشر عدد من الكتب عن الجوانب الاجتماعية للتخطيط، الا أن معظم هذه الكتب موجهة نحو الأوضاع والحاجات في الدول المتقدمة في أوروبا الغربية وشمال أميركا، ومن ثم فهي ذات فائدة محدودة بالنسبة للعالم الثالث، وهكذا تبدو الحاجة الى مادة علمية أكثر عن التخطيط الاجتماعي في العالم الثالث، ولعل هذا الكتاب يسهم في مقابلة هذه الحاجة.

ان الغرض من هذا الكتاب هو تقديم دراسة مبدئية عن التخطيط الاجتماعي تكون في متناول الجامعات ومعاهد التدريب المهني في العالم الثالث. وقد صمم الكتاب للاستخدام في المرحلة الجامعية الأولى، أو برامج التدريب المتقدمة، أو التدريب في أثناء الخدمة. ومع ذلك يمكن استخدامه مقدمة بالنسبة للدراسات العليا، وبخاصة في تلك المقررات التي تعالج التخطيط الاجتماعي على أنه تخصص مساند أكثر منه تخصصا رئيسيا. كما يتوخى الكتاب توجها عمليا أكثر منه نظريا، الأمر الذي يجعله مفيدا للدارسين الذين يمارسون بالفعل التخطيط التنموي في العالم الثالث، أو قد يمارسونه في المستقبل.

قد يكون من الصعب على كتاب بهذا الشكل أن يغطي كل الجوانب المتصلة بمجال واسع كالتخطيط الاجتماعي، أو أن يغطي هذه الجوانب بدرجة كبيرة من العمق. ولذلك لزم التنويه الى أن الكتاب مقدمة في الموضوع.

# الفصل الأول

# ماهية التخطيط الاجتماعي

شهد حقل التخطيط للتنمية خلال السبعينات تغيرات عدة، كان أبرزها زيادة التأكيد على الجوانب الاجتماعية للتخطيط. إن معظم أقطار العالم الثالث تعترف الان، ولو بدرجات متفاوتة بأهمية الأهداف والتطلعات الاجتماعية، و بالحاجة إلى أخذ العوامل الاجتماعية بالاهتمام عند تخطيط برامج ومشروعات التنمية. وقد ترتب على ذلك نشأة علم ومهنة، يشار إليها عموما باسم «التخطيط الاجتماعي».

إن نشأة التخطيط الاجتماعي تنعكس على استخدام فئة جديدة من المخططين وأساليب جديدة في التخطيط. كما أن عدداً من مؤسسات التخطيط تخصص قسما للتخطيط الاجتماعي، أو تحدد وظائف خاصة للمخططين الاجتماعيين، إضافة إلى زيادة الطلب على المخططين الاجتماعيين في فرق التخطيط المشترك. و يدرس التخطيط الاجتماعي في الوقت الحاضر في الجامعات، ومعاهد التدريب، في الدول المتقدمة والنامية، سواء بوصفه جزءاً من المقررات العامة في علم الاجتماع والادارة الاجتماعية، أو على أنه مقرر مستقل بذاته. و يعد هذا الكتاب بمنزلة مقدمة للتخطيط الاجتماعي في الدول النامية من ناحية المجال والمناهج وطرق التنظيم.

وإذا كانت قلة من العاملين في تخطيط التنمية، يمكن أن تجادل في حقيقة أن التخطيط الاجتماعي أصبح فرعا مستقلا بذاته، إلا أن الكثيرين قد يجدون صعوبة في تحديد مضمونه بالفعل. ولا غرابة في ذلك، فمازال التخطيط الاجتماعي مصطلحا غامضا، يستخدم لتغطية نطاق واسع من الأنشطة. وفي محاولة للكشف عما يتضمنه المصطلح، نبدأ بتعرّف معنى التخطيط.

## تعريف التخطيط

لعل هناك تعريفات للتخطيط، بعدد الخطط نفسها. وعرض بعض هذه التعريفات، يمكن أن يوضح مدى التنوع فيها. ونذكر فيما يلي بعضا منها: —

«إن التخطيط .. في جوهره محاولة منظمة، إرادية ومستمرة، لاختيار أفضل البدائل المتاحة لتحقيق أهداف معينة» (Waterson ١٩٦٥ — ص ٢٦).

«بغض النظر عما في أذهاننا، حين نتحدث عن التخطيط، فلابد أن يدور تفكيرنا، وبالتأكيد، حول اتخاذ القرار. ومن ثم، فهناك طريق أفضل بالنسبة لاتخاذ القرار، وذلك بالعمل على الأخذ في الحسبان بيانات أكثر عن الأحداث أو النتائج، التي تمتد كثيراً إلى المستقبل» (Schaffer ١٩٧٠ — ص ٢٩).

«التخطيط هو إعمال الفكر في التعامل مع الحقائق والمواقف كما هي، والبحث عن سبيل لحل المشكلات» ( J.Nehra عن Waterson ١٩٦٥ — ص ٨).

«يمكن الاشارة إلى التخطيط بوصفه فن العمل على أداء الأمور المستقبلية» (Beenhakker ١٩٨٠ — ص ٢٢).

«التخطيط هو التطبيق العقلاني للمعرفة الانسانية، على عملية الوصول إلى قرارات تستخدم كأساس للعمل الانساني» (عن Waterson — ١٩٦٥ ص ٨).

إن دراسة مزايا وعيوب هذه التعريفات، أو تاريخ ومنهجية التخطيط بشكل مفصل، تخرج عن نطاق هذا الكتاب إلا أن مناقشة موجزة لهذه القضايا مازالت ضرورية، حتى نضمن عندما يرد مفهوم التخطيط في الفصول التالية، ألاّيثور أي شك حول الطريقة التي يستخدم بها.

وكنقطة للبدء يمكن الاشارة إلى أن معظم تعريفات التخطيط، بما في ذلك ما ذكرناه، تفيد أن التخطيط يتضمن اتخاذ قرارات أو اختيارات، عن أفضل السبل لاستخدام الموارد المتاحة، لتحقيق أهداف معينة في وقت ما في المستقبل. و يستخدم مصطلح الموارد في هذا الاطار ليشمل الموارد الطبيعية، وقوة العمل (تسمى أحيانا الموارد البشرية) ورأس المال (المباني والشركات والمعدات...) والتمويل.

ومع القبول بهذا التفسير العام للتخطيط، إلا أنه لابد من بعض التحفظ الذي يخدم غرضنا، لأن هذا التعريف العام يتضمن نطاقا واسعا من الأنشطة. إن المزارع الذي يختار محصوله للعام القادم، على ضوء الموارد المتاحة له تخطيط، والمخطط العمراني الذي يعد تصميما لمنطقة سكنية جديدة في المدينة، أو مشروع لقرية جديدة تخطيط. والقرارات التي تصدر عن مؤسسة قومية للتخطيط، أو لجنة وزارية لدراسة نسبة الايرادات الحكومية، التي تنفق في المناطق الريفية، أو تعطى أولوية للمناطق الأقل نموا في الريف، تعد قرارات تخطيطية.

ولكل شكل من أشكال التخطيط جوانب أو نتائج اجتماعية، ومن ثم يمكن القول بأن التخطيط الاجتماعي ينبغي أن يحتوي كل نطاق الأنشطة التخطيطية إلا أننا سوف نهتم في هذا الكتاب بنوع التخطيط، الذي تستخدمه الحكومات أو غيرها من المؤسسات لاحداث تغيرات عامة اجتماعية واقتصادية. هذا النوع يعرف عادة بالتخطيط التنموي. وتوضيحا لهذا المصطلح، نورد فيما يلي فقرة من مسح للتخطيط التنموي في عدد من الأقطار، نشره واترسون A. Waterson في عام ١٩٦٥، حيث يذكر لأغراض بحثه ما يلي: —

«تعد الدول معتنية بالتخطيط التنموي، إذا قامت حكوماتها بمحاولات إرادية ومستمرة، لزيادة معدل التقدم الاقتصادي والاجتماعي، ولتغيير الترتيبات المؤسسية التي تمثلت معوقات في سبيل تحقيق هذا الهدف» (Waterson — ١٩٦٥، ص ٢٧).

## طرق جديدة للتخطيط التنموي

إلا أنه لا يكفي القول بأن محور اهتمامنا هو التخطيط التنموي لأن هناك أكثر من توجه لهذا التخطيط. لقد سبقت الاشارة إلى أن نمو التخطيط الاجتماعي، كان فقط أحد التغيرات التي شهدها التخطيط التنموي في السنوات الأخيرة. ويمكن تقسيم هذه التغيرات إلى فئتين عريضتين: أولا: التغيرات التي طرأت على نطاق ومضمون التخطيط التنموي، والتي يمكن ردها إلى التغير في مفهوم التنمية ذاتها، ففي فترة ما بعد الحرب مباشرة، حين أصبح التخطيط التنموي محور الاهتمام كانت النظرة للتنمية أساسا نظرة اقتصادية. ومن ثم كان النمو الاقتصادي هو المحور الأساسي للتخطيط التنموي. أما الآن فقد اتسعت النظرة للتنمية لتصبح ذلك الشكل المركب، من العوامل الاجتماعية والسياسية والبيئية، إلى جانب العوامل الاقتصادية. ونتيجة لذلك أصبح التخطيط التنموي عملية مركبة مع نطاق واسع من الأهداف.

هذا التغير الواضح في أهداف التخطيط التنموي، ومن ثم في مداه ومضمونه هو المسئول بدرجة أكبر عن نشأة التخطيط الاجتماعي في شكله الحالي. وسوف ندرس النتائج المترتبة على ذلك، وبشكل أعمق في موقع آخر من الكتاب. ولكن تجدر الاشارة هنا إلى أن هذا التغير قد أدى إلى توسيع نطاق التخطيط التنموي في اتجاهات أخرى، ومثال ذلك اهتمام المخططين في الوقت الحاضر بقضايا البيئة، مثل السيطرة على التلوث، والتحكم في الطاقة، وبالعلاقة بين السياسة والتخطيط.

أما النوع الآخر من التغيرات، فيمكن وصفها بأنها تغيرات في منهج التخطيط التنموي. نشأت هذه التغيرات أساسا نتيجة للاهتمام المتزايد بأداء التخطيط قديما و بصفة خاصة تكرار ظهور التفاوت الكبير بين أهداف الخطة من ناحية، و بين الانجاز الفعلي من ناحية أخرى.

وسوف ندرس نتائج هذه التغيرات بالنسبة للتخطيط الاجتماعي في الفصول المناسبة، وخاصة الفصل التاسع والذي يعنى بالمناهج والمهارات، المستخدمة في التخطيط الاجتماعي. أما من يرغب في معلومات أكثر ذات طبيعة عامة فيمكنه الاستعانة بدليل القراءات الاضافية في نهاية الفصل. إلا أنه من الضروري أن ننظر، و بشكل موجز، إلى ما تركته هذه التغيرات من آثار على المفهوم العام للتخطيط التنموي.

إن النتيجة الأساسية المترتبة على ذلك، الاتجاه للنظر إلى التخطيط ليس على أنه نشاط منعزل، وإنما على أنه جزء من عملية مركبة للتنمية التي تشتمل على عدد من الأنشطة المترابطة، بما في ذلك: —

١ — تحديد الأهداف العامة.
٢ — صياغة استراتيجيات تنموية عريضة، لتحقيق هذه الأهداف.
٣ — ترجمة الاستراتيجيات إلى برامج ومشروعات محددة.
٤ — تنفيذ هذه البرامج والمشروعات.
٥ — متابعة التنفيذ ودوره في تحقيق الأهداف المنصوص عليها.

و بعبارة أخرى، تتأكد العلاقة بين رسم السياسة والتخطيط والتنفيذ، إلى الحد الذي لا يمكن معه التمييز بوضوح، بين أنتهاء أحدهما و بداية الآخر.

وحين نتكلم عن التخطيط في هذا الكتاب، يكون ذلك في إطار هذه النظرة.

هذا الفهم للتخطيط يفضي إلى عدد من النتائج المحددة:

**أولاً:** أنه يعني أن التخطيط بالمعنى الذي استخدمناه هنا، يتضمن أكثر من إعداد وثيقة الخطة. ففي المراحل المبكرة للتخطيط التنموي، كانت وثيقة الخطة تحظى باهتمام مبالغ فيه، لدرجة أن المخططين كانوا يكرسون معظم جهودهم لاصدار وثيقة مبهرة، فإذا تحقق لهم ذلك رأوا ذلك تحقيقا لغايتهم. أما الآن فقد أصبحنا نعترف بصفة عامة، بأن إصدار وثيقة الخطة يحتل أهمية أقل من ضمان تنفيذ هذه الخطة، لذلك نجد كولن ليز Colin Leys في محاولته لتحديد مفهوم جديد للتخطيط، يرى أن القيمة الحقيقية لوثيقة الخطة ليست إلاّ مد السياسيين بالكتاب السحري، الذي يلوح به في الاجتماعات السياسية، أو في المشاورات مع الممولين (Leys ١٩٧٢ ص ٧٥).

على أن ذلك لا يعني أنه من غير الضروري تسجيل الخطط والمقترحات بشكل مكتوب، أو إعداد وثيقة الخطة بشكل ما، إنما يعني أولا: أنه ينبغي النظر للخطة على أنها أداة للمنفذين، وليس الناتج النهائي لعمل المخططين. وثانيا: أن إعداد الخطة لا ينبغي النظر إليه بوصفه النشاط الوحيد، أو الأكثر أهمية بالنسبة للمخططين. وسوف ننظر للآثار المترتبة على ذلك بالنسبة للتخطيط الاجتماعي لاحقا. ولكن من الضروري أن نذكر هنا، أننا حين نشير إلى التخطيط أو الخطط، لا نعني بذلك فقط إعداد وثائق الخطط.

**ثانياً:** إن التخطيط في هذا الكتاب يعد عملية مستمرة لا أمراً يتم بين حين وآخر. ففي التوجهات المبكرة للتخطيط التنموي، كانت الخطط تعد لفترات زمنية محددة، وأشهرها بصفة خاصة الخطط الخمسية. وعليه كان المخططون يبذلون كل جهودهم في إعداد كل خطة، بعدها يتوقف النشاط التخطيطي، أو يتناقص إلى أن يحين الوقت لاعداد الخطة التالية. وفي المقابل فإن التوجهات الحديثة تؤكد على أهمية المتابعة المستمرة ومراجعة الخطط. وسوف نرى في الفصل التاسع كيف أدى ذلك في كثير من الدول إلى إعداد خطط سنوية ترتبط بالميزانية بينما أخذت دول أخرى بالنظام المعروف باسم الخطط الدوارة **rolling plans** حيث يتم تجديد الخطة كل سنة، و بالتالي فإن الخطة في الواقع لا تنتهي أبدا.

**ثالثاً:** هذا المفهوم للتخطيط يؤدي إلى نتائج مهمة بالنسبة لمفهوم المخطط ودوره. وسوف تستخدم كلمة المخطط في هذا الكتاب لتشير بشكل موسع إلى كل من يشارك في أي شكل من النشاط التخطيطي، وليس فقط إلى ذلك الذي يعمل في وزارة متخصصة للتخطيط، أو في قسم التخطيط بوزارة ما، أو ذلك الذي يحدد مركزه الرسمي بأنه مخطط. إضافة إلى ذلك، فسوف نؤكد على حقيقة، أن كل من يعين بالفعل مخططا ينبغي أن يعمل مع آخرين يشاركون في العملية الكلية للتنمية، ومنهم السياسيون والاداريون والمجتمع بوجه عام. وسوف نناقش ذلك بتفصيل أكثر لاحقا، وعلى الأخص في الفصل العاشر، الذي يعنى بالاطار التنظيمي المطلوب للتخطيط الاجتماعي.

وهنا نلخص بإيجاز النقاط الرئيسية التي أبرزناها عن التخطيط، **أولا:** مع الاعتراف بأنه يمكن استخدام مصطلح التخطيط للاشارة إلى نطاق واسع من أنشطة اتخاذ القرار، فقد أعلنا أن الاهتمام الرئيسي في هذا الكتاب سيدور حول ما يسمى، بصفة عامة، التخطيط التنموي.

**ثانيا:** أكدنا على ما حدث من تغيرات عدة في مضمون ومناهج التخطيط التنموي، ان

التوجهات المتعارف عليها (التقليدية) لتخطيط التنمية، قامت أساسا على إعداد وثائق الخطة، التي تحدد المقترحات اللازمة لتحقيق النمو الاقتصادي خلال فترة زمنية معينة. على أنه، وحين نشير هنا الى التخطيط التنموي، نقصد بذلك عملية مستمرة ومركبة لاتخاذ القرارات المصممة لاحداث سلسلة واسعة من التغيرات الاجتماعية والاقتصادية والبيئية والسياسية، أضف الى ذلك أننا حين نستخدم كلمة مخطط، فاننا نشير الى كل من يشارك في هذه العملية لاتخاذ القرار. بهذا المفهوم في الذهن، ننتقل الى النصف الآخر من الموضوع وهو ما تعنيه كلمة اجتماعي.

## تعريف «اجتماعي»

إن كلمة اجتماعي، مثل كلمة تخطيط تستخدم على نطاق واسع، وبمعان كثيرة ومختلفة. على أنه يمكن تجميع هذه الاستخدامات المختلفة في خمس فئات رئيسة :ـــ

الفئة الاولى: وهي شائعة في الاستخدام اليومي، ولكنها لا تساعد كثيرا في التعريف بالتخطيط الاجتماعي، حيث ترتبط كلمة اجتماعي بالتسلية أو الترفيه أو الفراغ. مثال ذلك حين نتكلم عن الحياة الاجتماعية لشخص ما، أو عن الحاجة إلى مزيد من الأنشطة الاجتماعية في مجتمع ما. إن التخطيط الاجتماعي قد يتضمن، بالطبع، التخطيط لتوفير التسهيلات الاجتماعية، بهذا المعنى للمصطلح، مثل الحدائق العامة وملاعب الأطفال — ويعترف بأهمية نشاط وقت الفراغ، ولكنه مع هذا يعني أكثر من ذلك.

الطريقة الثانية التي تستخدم بها كلمة اجتماعي، هي المقابل لكلمة فرد. في هذه الحالة تشير الكلمة إلى جماعة من الناس، ومن ثم ترتبط بمصطلحات كالمجتمع المحلي. وهي تحمل معنى أن الجماعة أكثر من مجموع عدد من الأفراد. وبناء عليه فما هو صالح للفرد قد لا يكون بالضرورة كذلك بالنسبة للجماعة كلها. وهكذا يتكلم عن القيام بعمل ما للصالح الاجتماعي ليعني صالح المجتمع والمجتمع المحلي. ينتشر هذا الاستخدام بين الاقتصاديين بصفة خاصة، الذين كثيرا ما يستخدمون تعبيرات، مثل الفوائد الاجتماعية لمشروع ما لتعنى فوائد المجتمع. وفي التخطيط الاجتماعي نجد هذا التفسير لكلمة اجتماعي منعكسا على العناية بالمجتمعات المحلية، وعلى الأخص مشاركة المجتمع المحلي في التخطيط واتخاذ القرار، وكذلك مفاهيم تنمية المجتمع.

وتستخدم كلمة اجتماعي كذلك، بشكل عام، لتشير إلى الحرص على الاندماج مع الناس في مقابل الأشياء. مثال ذلك في اللغة اليومية، الشخص الاجتماعي هو ذلك الذي

يستمتع بوجوده مع غيره من الناس، والعلاقات الاجتماعية مصطلح يستخدم للاشارة إلى العلاقات والتفاعلات بين الناس، وقد أثر هذا الاستخدام بعض الشيء في معنى التخطيط الاجتماعي، من زاوية أن التخطيط الاجتماعي قد يعرف مبدئيا على أنه التخطيط الذي يتعلق أو يختص بالناس. هذا التعريف وإن كان يشير إلى الاتجاه الصحيح، لأن التخطيط الاجتماعي يتعلق بصفة خاصة بالناس، إلا أنه ليس تعريفا دقيقا بدرجة كافية لأن كل أشكال التخطيط تتعلق بالناس مباشرة، أو بشكل غير مباشر وبطريقة أو بأخرى.

وهناك تعريف آخر لكلمة اجتماعي قد يساعد أكثر في التعريف بالتخطيط الاجتماعي، ويمكن شرحه من خلال المقابلة بين المعاني. ففي هذه الحالة تستخدم اجتماعي مثلا مقابلة لكلمة اقتصادي، والتنمية الاجتماعية في مقابل التنمية الاقتصادية، والمزايا الاجتماعية في مقابل المزايا الاقتصادية، ولكن لسوء الحظ، تستخدم هذه الكلمات، كما لو أن لكل منها تحديد واضح، لا يتداخل مع الآخر. وهي ليست كذلك، ويمكن أن يكشف المرء ذلك إذا حاول أن يحدد بدقة ماذا يعنى الاجتماعي والاقتصادي في الاطار الذي نحن بصدده.

ولن نحاول هنا أن نعرض التفسيرات المختلفة لكلمة اقتصادي، حيث إنها تستخدم بطرق عديدة مثل كلمة اجتماعي، إلا أننا نستخدمها هنا بمعنى محدود نسبيا، لتشير إلى الارتباط بالنقود والانتاج أو الناتج المادي. في المقابل فإن اجتماعي تفيد شيئا غير نقدي، أو لا يساهم بشكل مباشر في الانتاج، أو تفيد، بصفة خاصة، شيئا يتصل بالنوعية العامة للحياة الانسانية. مثال ذلك ان الفوائد الاقتصادية المترتبة على شق طريق في منطقة ريفية يمكن أن تشمل زيادة الانتاج الزراعي، وتكلفة أقل في نقل البضائع من وإلى المنطقة، وتشغيل العمالة في أنشطة تجارية معينة على طول الطريق، وما إلى ذلك بينما الفوائد الاجتماعية يمكن أن تتمثل في استخدام أفضل للخدمات الصحية، وتنوع في السلع المعروضة للبيع في المحلات التجارية في الداخل، وسهولة الاتصال بين الأصدقاء والأقارب.

ومع ذلك فمن الصعوبة بمكان تحديد المصطلحين بدقة أكثر من ذلك. بل في كثير من الحالات يرتبط المصطلحان ارتباطا وثيقا مركبا، وهكذا ففي المثال السابق، نجد أن توفير فرص العمل في الأنشطة التجارية الصغيرة سيؤدي إلى فوائد اجتماعية للمشتغلين فيها، حيث إن ما يحققونه من زيادة في الداخل يمكن أن ينفق على السلع والخدمات الاجتماعية، كالترويح وغذاء أفضل، وتعليم أفضل للأطفال، وبالمثل فإن تيسير الحصول على الخدمات الصحية يمكن أن يحقق فوائد اقتصادية غير مباشرة لأن السكان الأصحاء سيكونون أكثر قدرة على العمل وعلى زيادة الانتاج.

وعلى الرغم من الصعوبة في التحديد الدقيق لمفهوم اجتماعي إلا أن هذا الاستخدام للمصطلح هو الذي يقصد غالبا، عند الحديث عن التخطيط الاجتماعي. ومن هنا يعني التخطيط الاجتماعي الأخذ في الحسبان عوامل أخرى غير العوامل الاقتصادية البحتة، مثل زيادة الناتج أو الدخل، أو التكلفة النسبية لبدائل طرق العمل، عند اتخاذ القرار. فإذا عدنا إلى مشروع الطريق كمثال، وأخذنا في الحسبان العوامل الاقتصادية فقط، فإن الطريق سوف يبنى لو أن المزايا الاقتصادية المتوقعة ـــ في شكل زيادة في الانتاج، تخفيض تكاليف النقل وغيرها ـــ تفوق تكاليف انشاء الطريق، أضف الى ذلك أن يختار المخططون طريقا يزيد من الفوائد و يقلل من تكاليف الانشاء. أما اذا أخذنا العوامل الاجتماعية بالاهتمام فيمكن اختيار طريق بديل، من أجل خدمة عدد أكبر من الناس (مثلا)، أو تيسير الوصول إلى مركز صحي. وسوف يصبح استخدام المصطلحين أكثر وضوحاً، حين ندرس أمثلة أخرى من التخطيط الاجتماعي، وخاصة في الفصلين الرابع والخامس، اللذين يعالجان الجوانب الاجتماعية لتخطيط برامج ومشروعات التنمية.

وأخيراً هناك استخدام آخر لمصطلح اجتماعي، وهو وإن اتسم بالغموض، إلا أنه ترك تأثيراً مهما على نمو التخطيط الاجتماعي، ذلك هو مفهوم الاجتماعي الذي يعنى الأمور التي يتمتع الناس فيها بحقوق جوهرية بوصفهم أعضاء في المجتمع، ومثال ذلك يمكن القول ان للناس حقا اجتماعيا ـــ أو اجتماعيا من حقهم ـــ أمور مثل تكافؤ الفرص،و وغذاء كاف، والملبس والمأوى، وحرية التعبير، والعدالة، والمشاركة في الحكم بحقهم في التصويت. إلا أن ما يعد حقوقا اجتماعية يختلف بشكل واضح، وفقا لأهداف ومستويات الأفراد المطالبين بهذه الحقوق، والمجتمعات التي يعيشون فيها. ومع ذلك فإن كلمة اجتماعي في هذه الحالة تشير إلى أمر له قيمة في ذاته، أكثر من كونه وسيلة لتحقيق غاية ما.

وسوف ننظر بشكل أكثر تفصيلا إلى النتائج المترتبة على هذا المفهوم لمصطلح اجتماعي، بالنسبة للتخطيط الاجتماعي في الفصل الثاني، مع عناية خاصة بمفاهيم المساواة الاجتماعية والعدالة الاجتماعية على أنه ينبغي الاشارة هنا إلى أن كلمة «الاشتراكية» ترتبط ارتباطا وثيقا بهذا الاستخدام لكلمة «اجتماعي»، طالما أن الاشتراكية تُعْنى بشكل خاص بمفاهيم المساواة والتوزيع. ولكن هذا لا يعني أن التخطيط الاجتماعي هو نفسه التخطيط الاشتراكي. قد يشكل التخطيط الاجتماعي جانبا هاما من التخطيط الاشتراكي، كما أن التخطيط الاجتماعي قد يكون اشتراكيا في طبيعته، ولكن المصطلحان ليسا متطابقين.

وعند هذا الحد فلا ينبغي أن ينشغل القارىء كثيرا، إذا شعر بقدر كبير من الخلط

بالنسبة لمعنى مصطلح (اجتماعي)، عليه أن يتقبل أن للمصطلح معاني كثيرة ومختلفة، وهي، وإن كانت متصلة بعضها ببعض، إلا أن لكل استخدامه الخاص. يترتب على ذلك نتيجة هامة هي، أن كل من يستخدم كلمة اجتماعي ينبغي أن يحرص على توضيح المفهوم الخاص، الذي يستخدم به الكلمة. مثال ذلك إذا كان يتحدث عن الأهداف الاجتماعية، هل يعني بها الأهداف التي اتفق عليها المجتمع أكثر من الأفراد، الأهداف التي لا يمكن قياسها بمعايير اقتصادية (و بخاصة النقود)، أو الأهداف التي تعد جزءا من مجموعة من الحقوق الأساسية؟

ونسبة لهذه الاستخدامات العديدة والمختلفة لكلمة اجتماعي، فليس من المستغرب إذن أن نجد تفسيرات مختلفة، وإن كانت مترابطة، لمصطلح التخطيط الاجتماعي. هذه التفسيرات المتنوعة سوف تتضح أكثر حين نعرض لمختلف أشكال وأبعاد التخطيط الاجتماعي في هذا الكتاب. إلى هنا، وتحاشيا لمخاطر التعميم الزائد، يمكن تلخيص المناقشات السابقة بالقول إن التخطيط الاجتماعي يعني بصفة عامة بالتخطيط للناس و بالناس، و بصورة أكثر تحديدا، يعني بالجوانب اللااقتصادية في التنمية، و بالوصول إلى بعض الحقوق الأساسية والأهداف، و بخاصة تلك المتصلة بالمساواة، و بالمشاركة المباشرة للناس في عمليات التخطيط والتنمية.

## نشأة التخطيط الاجتماعي

استخدم مصطلح التخطيط الاجتماعي لأول مرة في الدول المتقدمة لأوربا الغربية، وأمريكا الشمالية، حيث كان يشير في الأغلب إلى التخطيط لتوفير خدمات الرعاية الاجتماعية، وعلى الرغم من أنه يفسر حاليا في هذه الدول بشكل أوسع، إلا أن التخطيط الاجتماعي في العالم الغربي، مازال يرتبط عند الكثير من الناس بتخطيط الرعاية الاجتماعية.

ماذا يعني بتخطيط الرعاية الاجتماعية؟ إن هذا المصطلح مثل كثير غيره يستخدم بطرق متعددة. وفي تقرير للأمم المتحدة عن تخطيط الرعاية الاجتماعية، نشر عام ١٩٧٠ ينتهي إلى الآتي:ـ

«لأغراض التخطيط الاجتماعي، يمكن تعريف الرعاية الاجتماعية بأنها مجموع الأنشطة المنظمة، التي تهدف أساسا إلى تمكين الأفراد والجماعات والمجتمعات، من تحسين أحوالهم، والتكيف مع الظروف المتغيرة، والمشاركة في أنشطة التنمية. هذه الأنشطة التي تتطلب

مهارات خاصة في التشخيص الاجتماعي، والعلاقات الانسانية، والتعليم غير الرسمي وغيرها، يمكن التمييز بينها وبين مجموع الخدمات الصحية، أو بينها وبين التسهيلات المخصصة للتعليم الرسمي والتدريب المهني» (الأمم المتحدة ١٩٧٠ ص ٦٥).

وإذا كان التعريف يبدو عاما وغامضا فإن الأمم المتحدة تعترف بذلك، لاعتقادها أنه يعكس اختلاف التفسيرات وتعددها، بالنسبة للرعاية الاجتماعية. ومع ذلك تشير إلى أن هذا المفهوم قد استخدم في الماضي، بشكل أكثر تحديدا على النحو الآتي:—

«مجموعة من الأنشطة صممت لتمكين الأفراد والأسر والجماعات والمجتمعات، من التصدي للمشكلات الاجتماعية المترتبة على الظروف المتغيرة».

(الأمم المتحدة ١٩٧٠ ص٥٣)

ويسرد عددا من الخدمات التي وردت في دراسة سابقة عن خدمات الرعاية، أجرتها الأمم المتحدة عام ١٩٥٩ وهي:

«الارشاد الأسري، تعليم الآباء، وخدمات الرعاية النهارية، وخدمات رعاية الطفولة، ورعايه المسنين، والخدمات التأهيلية للمعاقين أو المذنبين، وخدمات المهاجرين واللاجئين، وأنشطة جماعية لصغار السن، والخدمة الاجتماعية الطبية، والخدمات المدرسية، ومراكز المجتمع، والخدمات الاجتماعية المتصلة بمشروعات الاسكان».

(الأمم المتحدة ١٩٧٠ ص٥٣)

هذه المجموعة من الأنشطة تعرف أحيانا بالخدمة الاجتماعية، أو عمل الرعاية الاجتماعية، وترتبط بتوظيف كادر خاص من العاملين، يطلق عليهم عادة: الإخصائيين الاجتماعيين، أعدوا إعدادا خاصا لتوفير هذه الخدمات.

هذا المفهوم الضيق لخدمات الرعاية الاجتماعية، هو الذي ارتبط منذ البداية بالتخطيط الاجتماعي في الدول الغربية المتقدمة. أو بمعنى آخر فإن التخطيط الاجتماعي أساسا هو تخطيط هذا النوع من الخدمات المذكورة آنفا. وقد عني التخطيط بصفة خاصة بترجمة سياسات الحكومة في مساعدة المحرومين اجتماعيا، من الأفراد والجماعات، وترجمتها إلى برامج معينة لتوفير تلك الخدمات.

هذه النظرة للتخطيط الاجتماعي، التي مازالت سائدة في بعض الحالات تعكس صفتين مهمتين للمجتمع الغربي. أولا: تعكس ما تلعبه الدولة من دور مهم نسبيا في توفير هذه الخدمات. وعلى الرغم من أن مدى هذه المساعدة، التي تقدمها الدولة يختلف بشكل واضح من دولة إلى أخرى — ففي دول مثل المملكة المتحدة يعتمد جزئيا على الأحزاب السياسية في السلطة — إلا أنه من المقبول بصفة عامة أن تقوم الدولة بدور واضح في هذا الصدد.

ثانيا: إن ذلك يعكس حقيقة أن الدول المتقدمة في أوربا الغربية وشمال أمريكا لا تمارس التخطيط التنموي عادة، بالمعنى الذي حددناه سابقا. أو بمعنى آخر ان هذه الدول تبذل جهدا مستمرا وشاملا لاحداث تغيرات محسوبة في طبيعة مجتمعاتها وفي اقتصادياتها.

والتخطيط هنا أمر ارتجالي وجزئي لا يتضمن أي محاولة لتنسيق الأنشطة التخطيطية لمختلف القطاعات، أو مجالات النشاط، في شبه خطة كلية. ونتيجة لذلك كان هذا الاتجاه نحو حصر التخطيط الاجتماعي في الأنشطة التخطيطية التي تتضح فيها الصفة الاجتماعية، و بخاصة خدمات الرعاية الاجتماعية.

أما في العالم الثالث فالوضع مختلف. ففي المقام الأول نجد دور الدولة في الخدمات التقليدية للرعاية الاجتماعية دورا أكثر ضيقا، ويميل إلى التركيز على أنواع مختلفة من الأنشطة. و يرجع ذلك، ولو بصفة جزئية، إلى أن الكثير من المشكلات الاجتماعية، التي تغذي الحاجة لمثل هذه الخدمات، لا تظهر كثيرا في الدول النامية، لأنها مشكلات ترتبط بتركيب السكان، وأسلوب الحياة في الدول المتقدمة. إلى جانب أن خدمات الرعاية عادة ما تتوافر من خلال البناء الاجتماعي التقليدي، دون الحاجة إلى التدخل الحكومي.

مثال ذلك ليس من الضروري (في الأغلب)، في الدول النامية أن تلعب الدولة دورا في رعاية المسنين من ناحية، لأن التركيب العمري للسكان لا يتضمن إلا أعدادا قليلة من كبار السن، إضافة إلى أن كبار السن يتلقون الرعاية من أسرهم. و بالمثل فإن خدمات رعاية المعاقين جسميا وعقليا تحتل أهمية أقل، لتضاؤل فرص البقاء لهؤلاء الأطفال بعد مرحلة الطفولة، نتيجة لتعرضهم لكثير من أمراض الطفولة، وإن بقوا على قيد الحياة فإن المجتمع يتولى رعايتهم. كما تقل الحاجة إلى خدمات أخرى، مثل الرعاية النفسية والارشاد الزواجي، لأن المشكلات التي تعالجها هذه الخدمات ترتبط بالتحضر والأسلوب الغربي في الحياة.

على أن ذلك لا يعني غياب الطلب على هذا النوع من الخدمات. فالطلب موجود، وفي كثير من دول العالم الثالث، يزداد هذا الطلب مع انتشار التحضر، وتفكك البنية الاجتماعية التقليدية، والتركيز على الحياة العصرية. إلا أن هذا الطلب مازال أقل كثيرا بالمقابلة بالعالم الغربي، وإن وجد فإنه يتركز أساسا في المناطق الحضرية الكبرى.

ونتيجة للطلب المحدود على خدمات الرعاية التقليدية، فإنها لا تستوعب إلا نسبة ضئيلة من الموارد القومية، بالمقابلة بالدول المتقدمة. ليس ذلك فحسب بل إن مفهوم الرعاية الاجتماعية امتد، ليغطي العديد من الأنشطة ذات الصلة، و يتجه التركيز بصفة خاصة على عدد من الأنشطة التي يطلق عليها «تنمية المجتمع» أو التعبير الأوسع «التنمية

الاجتماعية». ففي كثير من الدول صار تشجيع العاملين في الرعاية الاجتماعية على اندماج أكثر في أنشطة تنمية المجتمع بل اتجه العمل في المناطق الريفية نحو إحلال تنمية المجتمع محل العمل التقليدي للرعاية.

إضافة الى ذلك فإن توجه تنمية المجتمع يلقى حماسا أكثر، في نطاق واسع من الأنشطة التنموية. ويعكس تعريف الأمم المتحدة، المذكور آنفا، هذا الاتجاه نحو توسيع الرعاية الاجتماعية في مفهومها ونطاقها. وسوف ننظر إلى النتائج المترتبة على ذلك في وقت لاحق، على الأخص في الفصل السادس، الذي يعالج بإيجاز مفهوم تنمية المجتمع وبرامجه المختلفة.

أما الاختلاف المهم الثاني بين العالم الثالث، ودول أوربا الغربية، وشمال أمريكا، فيتصل بدور التخطيط التنموي. فقد أصبح التخطيط التنموي، في معظم دول العالم الثالث، محورا أساسيا للنشاط منذ الحرب العالمية الثانية، وبخاصة منذ حصول هذه الدول على استقلالها السياسي. ونتيجة لذلك فإن التخطيط يعني أكثر من كونه تنفيذاً لبعض السياسات الحكومية في قطاعات مختلفة بشكل متقطع، إنه يتضمن عادة إعداد خطة شاملة لكل جوانب التنمية الاجتماعية والاقتصادية.

ونتيجة لهذه الاختلافات، فإن التخطيط الاجتماعي في العالم الثالث، يتضمن بالفعل التخطيط لتوفير خدمات الرعاية الاجتماعية التقليدية، ولكن ذلك لا يشكل إلا جزءا ضئيلا منه، إنه يتضمن كذلك التخطيط لنطاق أوسع من أنشطة الرعاية الاجتماعية، كما اقترحها تعريف الأمم المتحدة لتخطيط الرعاية الاجتماعية ١٩٧٠، كما يتضمن أنشطة أخرى كثيرة، صممت لاحداث تغير اجتماعي عريض الى جانب التنمية بوصفها جزءا من العملية الشاملة للتخطيط التنموي.

إن نشأة التخطيط الاجتماعي في العالم الثالث في الحقبة الأخيرة يمكن إذن رده إلى الاتجاه نحو توسيع نطاق التخطيط التنموي، بزيادة التأكيد على التغير الاجتماعي وتحقيق أهداف اجتماعية، لا إلى زيادة الاهتمام بخدمات الرعاية الاجتماعية. وقد أشرنا إلى ذلك آنفا، وسوف ننظر إلى انعكاساته على جوانب معينة من التخطيط الاجتماعي، في الأجزاء اللاحقة من الكتاب. ولكن قد يكون من المفيد هنا أن ندرس كيف ظهرت هذه التغيرات في نطاق التخطيط التنموي.

إن الاهتمام المتزايد بالجوانب الاجتماعية للتنمية، وبالتالي للتخطيط التنموي يمكن تتبعه إلى أوائل الستينات، حين تبين بالتدريج أن تنفيذ بعض الخطط لم يحقق النجاح المنشود، بسبب العوامل الانسانية أو الاجتماعية. فقد أخفقت خطط في استحداثها لمحاصيل غذائية جديدة، بسبب إعراض الناس عن الجديد، وبرامج تنظيم الاسرة كانت قليلة الجدوى

لعدة أسباب منها الرغبة في إنجاب الأطفال لرعاية الشخص عند الكبر، وهكذا يفضل الناس الأسر كبيرة العدد. والجهود الموجهة نحو تنمية الانتاج الحيواني لأغراض تجارية، وجدت معوقات في القيم الاجتماعية التقليدية المرتبطة بذلك، مثل مشكلة الهند في تقديس الأبقار. وإدخال الصناعات الصغيرة أخفقت، لأن الناس يفتقرون إلى الاتجاهات الصحيحة نحو الأعمال (مثل الاتجاه التجاري الغربي) وهكذا..

أثارت هذه الحالات في البداية ردود فعل سلبية، بين المسئولين عن تخطيط برامج التنمية، وكانوا في معظمهم من الاقتصاديين أو الفنيين الذين يحرصون في المقام الأول على زيادة الانتاج إلى أقصى حد، مع تخفيض التكلفة المالية إلى أدنى حد ممكن، وذلك بالأخذ بأحدث الأساليب في الأداء، التي تحقق لهم ذلك. وقد اتجهوا في استجابتهم إلى الشكوى، من أن الناس أنفسهم هم الذين يعوقون جهود التنمية. و يشرح أحد الكتاب في التخطيط الاجتماعي (آبثورب) ذلك بقوله:

«يتردد الميل في دراسات التنمية في الوقت الحاضر لتفسير الاخفاق في الخطط، التي يغلب عليها طابع التنمية الاقتصادية (ومعظم الخطط كذلك)، برده إلى السبب التالي: لابد أنه كانت هناك عقدة مثيرة للمشكلات على آلة التنمية، هذه العقدة التي يطلق عليها العامل الانساني، قد ربطت بطريق الخطأ، أو بشكل غير كاف، أو لم تربط على الاطلاق، و بالتالي فإن المتغيرات غير الاقتصادية قد سقطت من الحسبان على نحو ما. و يشير المخططون الاقتصاديون من طرف خفي هنا إلى دراسات علماء الاجتماع، والانثروبولوجيا، والسياسة، وتنمية المجتمع، وعلم العقاب... الخ».

(Apthorpe ١٩٧٠، ص٧)

على أنه، وكما بينت الفقرة السابقة، فقد ظهر بالتدريج اتجاه أكثر إيجابية، فقد بدأ المخططون أولا يتأكدون من أن تنفيذ الخطط لن يتم بنجاح، ما لم تؤخذ الاعتبارات غير الاقتصادية في الحسبان. معنى ذلك أنه ينبغي الحصول على البيانات اللازمة عن الأوضاع الاجتماعية، والاحتياجات والاتجاهات. كما ولابد من استشارة الناس، الذين سوف يتأثرون بالخطة المقترحة، مع تعديل السياسات والبرامج على ضوء تلك البيانات.

**ثانيا** — وفي مرحلة لاحقة، ظهر الاعتراف بأن الجوانب الاجتماعية للتنمية يمكن النظر إليها على أنها غايات مشروعة لذاتها. ومثال ذلك أن توفير الخدمات الاجتماعية، كالتعليم والصحة، لها أهميتها لذاتها وليس فقط لأنها وسيلة لرفع الكفاءة الانتاجية للقوى العاملة. كما أن الأهداف ذات الطبيعة العامة، مثل تحسين نوعية الحياة وزيادة المساواة، والعدالة والمشاركة، وغير ذلك من الحقوق الاجتماعية، لا بد أن تحمل على محمل الجد، وأن يصير

وزنها في مقابل الأهداف الاقتصادية التقليدية ..

إنه الجمع بين هذين النوعين من التغيير في الاتجاه، عند المخططين وصانعي السياسة ــ التأكد من ضرورة أخذ العوامل الاجتماعية في الحسبان من أجل نجاح الخطة، والاعتراف بأن الأهداف الاجتماعية هي غايات لذاتها ــ هو المسؤول إلى حد كبير عن نشأة التخطيط الاجتماعي في شكله الحالي في العالم الثالث. على أنه مما تجدر الاشارة إليه، أن تغيرات مماثلة قد أثرت في التخطيط، في مفهومه ومداه في الدول المتقدمة في أوربا وشمال أمريكا. ولكن التأثير لم يكن بارزا بالدرجة نفسها. و يرجع ذلك بالدرجة الأولى إلى غياب أي شكل من أشكال التخطيط التنموي الشامل، والحرص المستمر على توفير خدمات الرعاية الاجتماعية.

## مجالات التخطيط الاجتماعي

إن ما قيل حتى الآن في تعريف التخطيط الاجتماعي وأصوله، يكفي للأشارة إلى أنه مفهوم واسع يغطي نطاقا عريضا من أنشطة التخطيط. وكأساس لمناقشة التخطيط الاجتماعي في هذا الكتاب، يمكن تجميع هذه الأنشطة في ثلاثة مجالات عريضة:

١ ــ تخطيط الخدمات الاجتماعية.
٢ ــ الأخذ في الحسبان بالأولويات والاعتبارات الاجتماعية في التخطيط التنموي.
٣ ــ ضمان المشاركة الشعبية في التخطيط.

وليس القصد من هذا التقسيم أن يكون قاطعا، لأن الدارس للتخطيط الاجتماعي سيجد لكل مؤلف نسقه التصنيفي الخاص به. مثال ذلك: آبتورب (١٩٧٠) في مقدمته لمجموعة المقالات عن التنمية الاجتماعية والتخطيط، يقترح تسعة أنواع من التخطيط الاجتماعي. ولكن سوف نجد أن معظم هذه الأنواع عنده وعند غيره من المؤلفين، يمكن تجميعها في ثلاث الفئات المستخدمة هنا. وقد اختيرت هذه الفئات الثلاثة، لأنها تعكس الأنواع الأساسية من النشاط، التي يغلب أن يقوم بها المخططون الاجتماعيون في الدول النامية. ومن المؤمل أن يثبت هذا التقسيم فائدته للمشتغلين مباشرة، بالتخطيط الاجتماعي في العالم الثالث.

وسوف نعرض في هذا الجزء و بايجاز لكل من المجالات الثلاثة للتخطيط الاجتماعي، كأساس لمناقشة أكثر تفصيلا في الجزء الثاني من الكتاب. وقبل ذلك ينبغي أن نشير الى تفسيرين

آخرين للتخطيط الاجتماعي، لن يكونا محل مناقشة هنا، وهما: التخطيط السكاني، والتخطيط لانجاز الاصلاح الاجتماعي..

في بعض كتب التخطيط الاجتماعي قد نجد التخطيط السكاني جزءا من التخطيط الاجتماعي. فيذكره آبثورب، على سبيل المثال، على أنه شكل متخصص من التخطيط الاجتماعي (Apthorpe ۱۹۷۰ ص۱۷) ويبدو ذلك استنتاجا منطقيا على نحو ما، إذ من الواضح أن التخطيط السكاني يتعلق بالناس. ولكنه يتضمن اتجاها مختلفا نحو الناس، غير تلك الأشكال من التخطيط الاجتماعي التي صادفناها حتى الآن. علاوة على ذلك فإنه يتطلب خبرات ديموجرافية متخصصة. ولذلك نجد أن مسؤولية هذا النوع من التخطيط في كثير من الدول، تنحصر في وحدة أو في قسم خاص. وهناك احتمال أن يقوم المخطط الاجتماعي العام، ببعض الأنشطة المتصلة بالتخطيط السكاني، وعلى الأخص أقلها ديموجرافية، مثل دراسات الهجرة الريفية الحضرية، ولكنه في العادة لا يعد مسئولا مباشرا عنها، وليس هو المسئول الوحيد عن هذه الأنشطة. لهذا السبب لا يتضمن الكتاب مناقشة تفصيلية للتخطيط السكاني، على الرغم من التسليم بأهميته في التخطيط التنموي.

كما أن كتابا آخرين يعدون التخطيط للاصلاح الاجتماعي ــ بوصفه تغييرا في بناء المجتمع ــ يعدونه مجالا متخصصا في التخطيط الاجتماعي. وسوف نناقش دور المخطط الاجتماعي في صياغة السياسة الاجتماعية، وتحقيق الاصلاح الاجتماعي، بدرجة أعمق في الفصل الثاني. وإن كنا في هذه المرحلة نفضل أن نعده توجها خاصا لكل جوانب صياغة السياسة الاجتماعية، والتخطيط الاجتماعي أكثر منه مجالا خاصا من مجالات التخطيط الاجتماعي. وسوف تتضح نتائج ذلك في الفصل الثاني.

### ١ ــ تخطيط الخدمات الاجتماعية

إن أكثر استخدام لمصطلح التخطيط يشير إلى التخطيط لتوفير خدمات ذات طبيعة اجتماعية، أكثر منها اقتصادية، أي الخدمات التي تساهم في رفاهية السكان أكثر من تنمية الاقتصاد.

هذا التفسير للتخطيط الاجتماعي يمكن رده إلى ما سبق ذكره من الربط بينه وبين تخطيط خدمات الرعاية الاجتماعية، وخاصة في العالم المتقدم. ومنذ ذلك الوقت فإن هذا التعريف الضيق، قد اتسع ليشمل خدمات اجتماعية أخرى مثل التعليم، والخدمات الصحية، والاسكان، والمياه، والواقع أن تخطيط خدمات الرعاية في معظم الدول النامية تعد أقل أهمية

من تخطيط خدمات أخرى ، كالتعليم والصحة ، التي تستهلك نصيبا أكبر من الموارد القومية ، وتثير قضايا رئيسية بالنسبة للسياسة والتخطيط .

إن تصنيف هذه الخدمات على أنها اجتماعية ، يتطلب بعض الشرح ، لأن لها في معظم الحالات مكونات اقتصادية واجتماعية ، وليس من السهل أحيانا التمييز بينهما . فالتعليم يؤثر في التنمية الاقتصادية من خلال توفير العمالة الماهرة إلى جانب الفائدة الاجتماعية ، التي يجنيها الناس من التعليم . و بالمثل فإن تحسين مصادر المياه في المناطق الريفية ، يمكن أن يسهم في زيادة الانتاج الزراعي ، بتحسين الحالة الصحية للقوى العاملة ، وتوفير مزيد من الوقت في الأنشطة الانتاجية ، بدلا من إضاعتها في البحث عن الماء ، الى جانب ما تضفيه على حياة الريفيين من سهولة و يسر . ولكن نظرا لأن هذه الخدمات لها نتائج اجتماعية واضحة ، ونتائج اقتصادية غير مباشرة ، فإنها عادة ما تصنف على أنها خدمات اجتماعية ، ومن ثم تقع في دائرة مسئولية المخطط الاجتماعي .

وسوف يناقش الفصل الثالث بقدر أكبر من التفصيل عملية تخطيط الخدمات الاجتماعية ، بما في ذلك الخدمات التي تدخل عادة في هذه الفئة ، وقضايا السياسة التي تثيرها والبناء التنظيمي المطلوب ، وسوف نرى عددا من القضايا التي تثار في تخطيط معظم الخدمات الاجتماعية وتشمل هذه القضايا ما يتصل بتوزيع الخدمات بين مختلف المناطق ، والجماعات الاجتماعية ، والمسائل المتصلة بنوعية الخدمات المقدمة أو بمستواها ، مع الوعي ، بصفة خاصة ، بحقيقة الموارد المحدودة. وغالبا ما يتطلب الأمر الاختيار بين الكم والكيف . كما سنرى أن المسئولية الأساسية في تخطيط خدمات اجتماعية معينة ، تقع عادة على إحدى الوزارات أو الادارات الحكومية ، مثل وزارة التعليم أو الصحة . أو الرعاية الاجتماعية . وسوف تؤخذ أمثلة من خدمات اجتماعية متنوعة ، مع عناية خاصة بالتخطيط التربوي والصحي ، لأن هذين القطاعين يؤديان دورا مهما في معظم الدول .

## ٢ ـ أخذ الأولويات والاعتبارات الاجتماعية في الحسبان

أما الشكل الآخر للتخطيط الاجتماعي فيعنى بالتفاعل المركب ، بين العوامل الاجتماعية والاقتصادية في عملية التنمية ، وبصفة خاصة بالحاجة إلى اهتمام كاف بالأهداف الاجتماعية والاعتبارات الاجتماعية . أخذ هذا الجانب من التخطيط يحتل أهمية خاصة في الحقبة الأخيرة ، بوصفه يعكس ، كما أشرنا ، التحقق التدريجي من ضرورة أخذ العوامل الاجتماعية في الحسبان ، في أي برنامج تنموي ، وأن التنمية الاجتماعية تعد هدفا هاما لذاتها .

يتم هذا الشكل من التخطيط الاجتماعي على مستويين مختلفين: الأول على أنه جزء من عملية صياغة السياسات العامة والخطط، على المستوى القومي (وفي بعض الحالات على المستوى الاقليمي) والثاني على أنه جزء من تخطيط البرامج القائمة بذاتها، وخاصة المشروعات الكبرى في التنمية الاقتصادية.

على المستوى القومي يقوم المخططون الاجتماعيون بعديد من الأنشطة، فهم يساعدون في صياغة السياسات الاجتماعية، كسياسة للتصدي للجريمة في المجتمع الحضري، أو علاج مشكلة البطالة بين المتسربين من التعليم. كما يساعدون في إعداد البرامج لتنفيذ هذه السياسات. إنهم يتابعون التغيرات في الأوضاع الاجتماعية، و يتنبئون بالتغيرات الاجتماعية المحتمل ظهورها، نتيجة للسياسات القومية، مثل قرار لانتاج محصول معين في مزارع الدولة، بدلا من إنتاج صغار الزراع، ثم هم كذلك يحددون الاجراءات التي تضمن أخذ الاعتبارات الاجتماعية في الحسبان، في كل البرامج والمشروعات الجديدة.. هذا الشكل من التخطيط الاجتماعي سيناقش بالتفصيل في الفصل الرابع.

أما على مستوى المشروع فإن تحديد دور المخطط الاجتماعي يصبح أكثر يسرا، وإن تضمن العديد من الأنشطة. في معظم الحالات يقوم المخطط بتقدير الجوانب الاجتماعية، أو المتضمنات الاجتماعية لمشروع هو في الأصل اقتصادي بطبيعته، والتأكد من الخطوات التي ينبغي اتخاذها لتقليل التفكك الاجتماعي، وتوفير الخدمات الاجتماعية الضرورية. وتشمل هذه المشروعات ما يتصل بتنمية الموارد الطبيعية (كالتعدين) وتوفير البنية الأساسية، كأنشاء طريق أو سد، والمشروعات الصناعية الكبرى. وسوف يناقش الفصل الخامس عملية تخطيط هذه المشروعات، باستخدام ثلاث دراسات للحالة، توضح الأنواع المختلفة للمشروع.

وهناك عدد من القضايا المشتركة، والتي تظهر على كل من المستوى القومي، ومستوى المشروع، ولذلك فقد تم جمعها تحت عنوان: أخذ الأولويات والاعتبارات الاجتماعية في الحسبان. ولعل أهم هذه القضايا العلاقة المتبادلة بين العوامل الاجتماعية والاقتصادية ــ ما نسبة الموارد التي ينبغي تخصيصها للأهداف الاجتماعية، في مقابل الأهداف الاقتصادية؟ كيف يمكن اختيار أشكال التنمية الاقتصادية، التي تزيد من الفوائد الاجتماعية أو تقلل من التكلفة الاجتماعية؟. ما العمل إذا تعارضت الأهداف الاجتماعية والاقتصادية؟ وهي أسئلة مركبة وشديدة الحساسية بل تزيد درجة التركيب نتيجة للتداخل بين الجوانب الاجتماعية والاقتصادية، في أي برنامج تنموي، بشكل يصعب معه تحديد أي منها بدقة.

ونتيجة للعلاقة بين العوامل الاقتصادية والاجتماعية، تظهر قضية أخرى تتصل بكيفية تحديد وقياس الأهداف والفوائد الاجتماعية. وهي مشكلة مزدوجة، أولا ما المعيار لقياس

الفوائد الاجتماعية، أو التغيير الاجتماعي؟ مثال ذلك إذا أردنا أن نعرف ما إذا كانت الأوضاع الاجتماعية قد تحسنت في منطقة ما، نتيجة لسياسة زراعية جديدة، فما الذي نبحث عنه هنا؟ ثانيا هناك مشكلة القياس الفعلي للمظاهر الاجتماعية للتغير، إذ من اليسير عادة قياس الفوائد الاقتصادية أكثر من الفوائد الاجتماعية لمشروع ما.

بقيت قضية ثالثة ذات أهمية في هذا الشكل من التخطيط الاجتماعي، وهي قضية إجرائية أو تنظيمية، إذ خلافا لتخطيط الخدمات الاجتماعية، فإن هذا النوع من التخطيط الاجتماعي لا يمكن بسهولة إحالته أو ضمه إلى وزارة أو إدارة معينة. وليس من الواقعية، إنشاء وزارة خاصة للأولويات الاجتماعية، أو حتى للتنمية الاجتماعية، تتحمل مسئولية ضمان أخذ العوامل الاجتماعية في الحسبان، في كل جوانب التنمية ومن ثم ينبغي النظر في إجراءات بديلة، مثل إلحاق المخططين الاجتماعيين في مؤسسة التخطيط القومي، أو في فرق التخطيط التي تعمل في مشروعات بعينها.

## ٣ ـ ضمان المشاركة الشعبية في التخطيط

إن التحقق من أن كثيرا من الخطط لم تنفذ، لعدم الاهتمام الكافي بالعوامل الاجتماعية، قد أثر على عملية التخطيط من ناحيتين: أولا، وكما أشرنا فقد شجع ذلك على تعيين المخططين الاجتماعيين، ليصبحوا مسئولين عن دراسة الجوانب الاجتماعية في أي برنامج أو مشروع. وثانيا، أدى ذلك إلى مزيد من المشاركة المباشرة من جانب الناس العاديين في التخطيط. فقد أيقن المخططون أن الناس الذين سيتأثرون بمشروع تنموي معين، ينبغي أن يشاركوا، إلى أقصى حد ممكن، في مراحل التخطيط، لضمان الحصول على البيانات التفصيلية عن الأوضاع الاجتماعية والاحتياجات من ناحية، ولتشجيع روح الاندماج في المشروع، والالتزام به بين الناس من ناحية أخرى.

ان الاتجاه نحو مزيد من المشاركة الشعبية في عملية التخطيط قد ظهر في كل من الدول المتقدمة والنامية. ومع ذلك يمكن القول ان هذه المشاركة الشعبية تتخذ أهمية أكبر في العالم النامي، حيث الناس أقل اعتيادا على التغيير الاجتماعي، ومن ثم فهم أكثر قلقا تجاهه، إلى جانب اتساع الفجوة الثقافية والاجتماعية بين المخططين والناس. إضافة إلى ذلك فإن الرغبة في مزيد من المشاركة في التخطيط ترتبط بشعور عام في الدول النامية، يتصل بحصولها على الاستقلال السياسي، مؤداه أن على الناس أن يشاركوا أكثر في اتخاذ القرار، بوصفه أحد الحقوق الأساسية.

وتشكل المشاركة في التخطيط موضوع الفصلين السادس والسابع .. يناقش الفصل السادس و بالتفصيل مزايا هذه المشاركة ، والأساليب التي تشجع على المشاركة الفعالة . أما الفصل السابع فيناقش المشكلات التي يمكن أن تترتب على هذه المشاركة ، وما تثيره من نتائج بالنسبة للمخطط الاجتماعي .

## التخطيط الاجتماعي بوصفه فرعا من فروع المعرفة

الى هنا نكون قد أكدنا على تنوع أنشطة التخطيط الاجتماعي ، كما حددنا في الجزء السابق ثلاثة مجالات مختلفة في التخطيط الاجتماعي . ومع ذلك فمن المسلم به خلال هذا الفصل ، وجود علاقة بين هذه الأنشطة المختلفة ، الأمر الذي يبرر ضرورة ضمها جميعا تحت مسمى عام ، هو التخطيط الاجتماعي ، كما يفسر ذلك وجود أقسام التخطيط الاجتماعي في الوزارات ، وتعيين المهنيين الذين يصنفون رسميا مخططين اجتماعيين ، كما يوضح ظهور مقررات التخطيط الاجتماعي في الجامعات ومعاهد التدريب وتأليف الكتب عن التخطيط الاجتماعي ، أو بمعنى آخر فقد سلمنا بوجود أساس فكري مشترك للأنواع المختلفة للتخطيط .. علاوة على الاطار المنهجي والتنظيمي المشترك ، وهذه المسائل سوف تتابع في فصول أخرى .

فالفصل الثاني يستطلع العمليات الفكرية المتصلة بمفاهيم التنمية الاجتماعية والتخطيط الاجتماعي ، قبل دراسة لحالات التخطيط الاجتماعي في الجزء الثاني . كما يناقش الجزء الثالث من الكتاب التخطيط الاجتماعي في جملته ، من ناحيه المنهجية والتنظيم . أما الفصل الثامن فيستعرض البيانات اللازمة للتخطيط الاجتماعي . بينما يدرس الفصل التاسع تطبيق عدد من المناهج والمهارات في التخطيط الاجتماعي . وأخيرا يناقش الفصل العاشر الاطار التنظيمي ، بما في ذلك دور المخطط الاجتماعي ، وموقعه ، وتفاعله مع الأطراف الأخرى المشاركة في عملية التخطيط التنموي .

## العالم الثالث

وأخيرا يحتاج الأمر في هذا الفصل التمهيدي للتعليق على النطاق الجغرافي لهذا الكتاب ، وعلى استخدام تعبير العالم الثالث بالنسبة للتخطيط الاجتماعي . والقصد أن تكون المفاهيم والمبادىء والمناهج المعروضة هنا قابلة للتطبيق في معظم دول العالم الثالث ، التي تمارس أي شكل من التخطيط التنموي . وليس هناك من سبب معين لاختيار مصطلح العالم الثالث أو تفضيله على الأسماء الأخرى ، التي تطلق على تلك المجموعة من الدول ، سوى أن هذا

المصطلح كان أكثرها قبولا واستخداما وقت كتابة هذا الكتاب. فهناك أسماء أخرى، تتضمن الدول النامية والدول الأقل نموا، والدول منخفضة الدخل، وحديثا الجنوب الذي انتشر بعد استخدامه من جانب لجنة برانت ١٩٨٠ (اللجنة المستقلة لقضايا التنمية الدولية)، التي درست العلاقة بين الشمال والجنوب. وسوف تستخدم كل هذه المسميات، جنبا إلى جنب، مع مصطلح العالم الثالث في هذا الكتاب.

إن المدى الذي تنطبق فيه المفاهيم العامة والمناهج، على هذه الدول التي يضمها العالم الثالث، يثير بعض التساؤل. فالأوضاع الاجتماعية تختلف كثيرا من دولة إلى أخرى، ومن ثم يختلف دور التخطيط الاجتماعي.. وشكله وتنظيمه، إضافة إلى ذلك لا بد من تنبيه القارىء إلى أن الكتاب قد يكون متحيزا بعض الشيء، وخاصة في اختيار الأمثلة من الدول المتحدثة بالانجليزية في أفريقيا، وجنوب المحيط الهادي، لمعرفة المؤلف بها، ولكن ما زلنا نعتقد أن المضمون العام لهذا الكتاب مناسب لكل أرجاء العالم الثالث، كما يمكن أن يكون ذا فائدة ما للمخططين في الدول المتقدمة، وبخاصة في تعاملها مع مشكلات التخلف، وتوزيع الموارد المحدودة في داخل هذه الدول.

# الفصل الثاني

# السياسة الاجتماعية، والتخطيط الاجتماعي، والاصلاح الاجتماعي

ننظر في هذا الفصل إلى بعض أهم قضايا السياسة، المتعلقة بالتخطيط الاجتماعي في الدول النامية، ودور المخطط في إحداث التغير الاجتماعي، أو الاصلاح الاجتماعي، الأمر الذي يوفر إطارا هاما لتحليل أكثر تفصيلا، لجوانب معينة من التخطيط الاجتماعي في الجزء الثاني.

بهذا نقترب من أحد مجالات الدراسة المعروفة بعلم اجتماع التنمية، ولن نحاول هنا استعراض الاتجاهات النظرية المختلفة حول الموضوع، وعلى القارىء الذي يبغي متابعة هذا الموضوع، الاستعانة بدليل القراءات الاضافية في نهاية الفصل. لكننا سنركز في هذا الفصل على عدد قليل من الجوانب ذات الأهمية الخاصة للمخططين الاجتماعيين في الوقت الحاضر. وسوف نعني بصفة خاصة بالقضايا المتصلة بالمساواة الاجتماعية، أو العدالة الاجتماعية، وتأثيرها على عمليات التغير الاجتماعي أو التنمية الاجتماعية. وسيكون استخدامنا لاصطلاح «اجتماعي» في هذا الفصل على المعنى الأخير من المعاني الخمس التي نوقشت في الفصل الأول، وهو ذلك الذي يرتبط بالحقوق الأساسية للفرد في المجتمع.

وسوف نجد أن القضايا المعروضة هنا تحتل مركزا أساسيا لا عند علماء الاجتماع فحسب، بل عند الاقتصاديين، وعلماء السياسة، وأى عالم اجتماعي يعني بدراسات التنمية. ويعكس ذلك صعوبة التمييز بين العوامل الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، وتفاعلها المركب في عملية التنمية. إن قضايا مثل المساواة والعدالة الاجتماعية لها نتائج اقتصادية وسياسية هامة، ومن ثم تعد موضوعات أساسية للمناقشة في كل دراسات التنمية. وبمعنى آخر، كما أشرنا في الفصل الأول، فسوف تفسر مصطلحات مثل، السياسة الاجتماعية، والتخطيط الاجتماعي، في إطار عريض، الأمر الذي لا يحصرها في حدود مجال بعينه..

## السياسة الاجتماعية والتخطيط الاجتماعي

قبل النظر في بعض قضايا السياسة الاجتماعية، نجد من الضروري أن نفكر قليلا في علاقة السياسة بالتخطيط، لكي ندرك أهمية فهم السياسة الاجتماعية بالنسبة للمخططين

الاجتماعيين ، إن هذه العلاقة غالبا ما تلقى عناية خاصة بين المخططين ، وسوف نشير إليها في مواضع عدة في الفصول التالية .

لقد أشرنا في الفصل الأول إلى أنه لا ينبغي النظر إلى التخطيط بوصفه نشاطا مستقلا ، وإنما بوصفه جزءا من عملية مركبة لاتخاذ القرار ، تبدأ بصياغة الأهداف العامة للسياسة ، وتمتد عبر عدد من المراحل ، حيث تترجم هذه الأهداف إلى خطط تفصيلية ، لبرامج أو مشروعات محددة ومعدة للتنفيذ . معنى ذلك أن الارتباط الوثيق بين التخطيط ووضع السياسة يوجب على المخطط فهم قرارات السياسة التي تحاول تنفيذها ، ولكن هل ما زال في الامكان التمييز بين مراحل رسم السياسة والتخطيط في هذه العملية ، الى الحد الذي يمكن معه القيام بها في أوقات مختلفة ، ومن جانب أناس مختلفين ؟ قد يبدو ذلك ممكنا نظريا . إذ قد يقول البعض ببساطة إن وضع السياسة تعني اتخاذ القرارات المتعلقة بنوع التغيير أو التنمية المطلوبة ، بينما التخطيط هو عملية تقرير أفضل السبل لتحقيق هذا التغير أو التنمية . ومثال ذلك من المجال التعليمي ، فقد تقوم السياسة على إعطاء الأولوية للتعليم الابتدائي على التعليم الثانوي ، بهدف تعميم التعليم الابتدائي ، ومن ثم يتولى التخطيط اتخاذ القرارات ، المتعلقة بحجم الانفاق على التعليم الابتدائي في هذه الفترة ، وعدد المدارس الابتدائية المطلوب تشييدها ، وعدد المدرسين المطلوب تدريبهم ، وما إلى ذلك من أجل تنفيذ السياسة المشار إليها .

إلا أنه في الممارسة الفعلية ، قد يكون من الصعب الفصل بين ما هو رسم للسياسة وما هو تخطيط ، وبخاصة اذا نظرنا الى ذلك من وجهة نظر المخطط ، فاذا عدنا الى المثال السابق ، فسوف نجد أن المسئولين عن التخطيط التربوي ، سواء في وزارة التربية أم في مؤسسة التخطيط القومي ، يشاركون في وضع القرار المبدئي للتركيز على التعليم الابتدائي ، كما يشاركون في اختيار الأسلوب الذي تنفذ به هذه السياسة . من المؤكد في معظم الأحيان ان القرار المتعلق بالسياسة يضعه السياسيون أو جهاز شبه سياسي أكثر من المخططين ، إلا أن هذا القرار سوف يؤسس على بيانات و بدائل يقدمها المخططون . أضف الى ذلك أنه إذا كان القرار الأساسي للسياسة ، هو إعطاء الأولوية للتعليم الابتدائي ، فان قرارات فرعية ينبغي أن تتخذ خلال مرحلة التخطيط التالية . ومثال ذلك هل سيتم التوسع في بناء مدارس جديدة ، أو زيادة حجم الفصول الحالية ، أو زيادة استيعاب المدارس الحالية ، بتشغيلها على فترتين ، صباحا و بعد الظهر؟ و بالمثل ، إذا كان لا بد من بناء مدارس جديدة في أي المناطق سيكون؟ هذه قرارات حساسة للسياسة ، عادة ما تحال إلى المستوى السياسي ، ومع ذلك فما زالت جزءا لا يتجزأ مما يسمى بعملية التخطيط .

وخلال هذا الكتاب لن نحاول رسم خط فاصل بين وضع السياسة والتخطيط ، وسوف

نميل إلى التركيز على الأنشطة، التي يبدو واضحا أنها معنية بالتخطيط، مثل نوع البيانات المطلوبة، لوضع وتنفيذ قرارات السياسة، وأسلوب عرض وتحليل هذه البيانات، والبناء التنظيمي الأفضل لممارسة الأنشطة. كما سنعنى بدور الموظفين المدنيين وغيرهم من العاملين المهنيين في مجال التخطيط، أكثر من دور السياسيين، الذين يصدرون قرارات السياسة. ومع ذلك فسوف نعرض لأهداف تلك السياسة، التي تصمم الخطط من أجل تحقيقها، لاعتقادنا أن هناك من التفاعل بين وضع السياسة والتخطيط الى الحد الذي يوجب على المخططين ضرورة المشاركة في وضع السياسة، الأمر الذي يتطلب فهم القضايا المتصلة بها.

## عدم المساواة والتبعية، والعدالة الاجتماعية

عني علماء الاجتماع بمظاهر التفاوت بين مختلف الجماعات الاجتماعية، نتيجة لاهتمامهم بظاهرة الطبقية في المجتمع، إلا أنه وفي نهاية الستينات كانت العناية بأنماط التفاوت في الدول النامية ذاتها، أو بين الدول النامية والدول المتقدمة كانت محدودة للغاية، وقاصرة على عرض وصفي للبناء القائم في مجتمعات العالم الثالث، و يعكس ذلك أن علماء الاجتماع والانتربولوجيا كان اهتمامهم بالعالم الثالث أساسا على أنه مصدر للبيانات عن المجتمعات الصغيرة أو البدائية، التي لم يعد لها وجود في أجزاء أخرى من العالم. إلا أنه خلال العقدين الأخيرين ظهرت تغييرات جوهرية على دراسات التنمية من جانب علماء الاجتماع، فقد أصبحت أنماط التفاوت تلقى اهتماما كبيرا من خلال منهج تحليلي متطور، مع عناية خاصة بأسباب التفاوت، والأنماط المتغيرة، لعدم المساواة في الدول، و بين الدول، وأثر ذلك على سياسات التنمية في المستقبل إلى جانب التسليم المبدئي بأن تخفيض مظاهر التفاوت ينبغي أن يكون في احدى الغايات الرئيسة لسياسة التنمية، و يظهر ذلك في استخدام مصطلحات مثل «العدالة الاجتماعية» كما ورد في الفقرة التالية من كتاب بعنوان: التخطيط الاقتصادي، والعدالة الاجتماعية في الدول النامية.

" إن عملية النمو الاقتصادي، التي تؤدي الى تفاقم مظاهر التفاوت الاجتماعي الاقتصادي، هي عملية صفوية (من الصفوة). ولا يمكن الدفاع عنها من الناحية الأخلاقية، إنها نمو دون إنصاف، إنها ضد مثل العدالة الاجتماعية وعدالة التوزيع بوصفها أوسع نطاقا من مفاهيم العدالة القانونية والسياسية. فالأخيرة تدعو إلى المساواة بين الجميع أمام القانون، ومنح حقوق سياسية متساوية... إن العدالة الاجتماعية تذهب أبعد من ذلك، حيث تدعو إلى فكرة التوزيع العادل للمزايا الاقتصادية والاجتماعية، والتكاليف كذلك" (Mehmet ١٩٧٨ ص٢٩ ــ ٣٠). هذا التغير في الاتجاه يعكس تأثير مدرسة

الماركسية الجديدة في دراسات التنمية ، الذي أثر بدوره في تخصصات أخرى ، كما أثر في علم الاجتماع ، ومن مظاهر ذلك أن الاقتصاديين الذين تصدروا دراسات التنمية والتخطيط التنموي ، حتى وقت قريب كما أشرنا في الفصل الأول ــ نجدهم يعنون الآن بالقضايا المتعلقة بالمساواة والعدالة الاجتماعية .

وكان من أوائل الاقتصاديين الذين تبنوا هذا الاتجاه الجديد في الفكر التنموي ددلي سيرز Dudley Seers الذي كتب ما يلي عام ١٩٦٩ : " إن الاسئلة التي تثار حول التنمية في دولة ما هي: ماذا يحدث للفقر؟ ماذا يحدث للبطالة؟ ماذا يحدث لعدم المساواة؟ اذا خفت حدة هذه المشكلات عن المستويات العالية في السابق ، فلا شك أنها فترة نمو لهذه الدولة ، أما إذا تفاقمت واحدة أو اثنتان من هذه المشكلات ، وعلى الأخص اذا تفاقمت المشكلات الثلاثة ، فمن الغريب إذن أن نسمي النتيجة «تنمية» حتى لو تضاعف متوسط الدخل الفردي ". (١٩٦٩ ص ٣) .

أما الاقتصادي أوزاي مهمت (Ozay Mehmet) ، في كتابه عن التخطيط الاقتصادي والعدالة الاجتماعية ، الذي سبق أن اقتبسنا منه فقرة ، قد عاد يصرح في أواخر الكتاب أنه في الماضي كانت مشكلة التوزيع تخص علماء الاجتماع والسياسة ، وعلاوة على ذلك رجال السياسة ، فهؤلاء ، ما عدا الاقتصادي ، كانوا يعدون خبراء في التصدي للعملية الشاقة للتفاوض في الساحة السياسية بين الجماعات المتنافسة .

(Mehmet ١٩٧٨ ص ١٨٨) ..

والآن ننظر بتفصيل أكثر الى أبعاد عدم المساواة ، والنتائج المترتبة عليها بالنسبة لأغراض التخطيط ، وتمشيا مع المحور الذي يدور حوله هذا الكتاب ، من المفيد أن نميز بين ثلاثة أنماط من عدم المساواة (التفاوت) :

١) التفاوت بين الجماعات الاجتماعية المختلفة في الدول النامية .
٢) التفاوت بين المناطق الجغرافية في الدول النامية .
٣) التفاوت بين الدول المتقدمة والدول النامية .

وسوف ندرس كلا من هذه الأنماط تباعا .

## ١ ــ التفاوت بين الجماعات الاجتماعية

من الصعوبة بمكان الحصول على بيانات ، عن مظاهر عدم المساواة بين مختلف الجماعات الاجتماعية في الدول النامية ، بسبب مشكلة الاتفاق على قياس أي شكل من عدم المساواة من ناحية ، ومن ناحية أخرى لندرة البيانات المتصلة بالتوزيع ، وسوف نناقش هذه

المشكلات بتفصيل أكثر في الفصل الثامن، مع عرض مناهج جمع البيانات لأغراض التخطيط الاجتماعي.

إلا أن جهودا تبذل في الوقت الحاضر لتحسين تدفق هذه البيانات، وخاصة من جانب مؤسسات دولية، مثل البنك الدولي، ومنظمة العمل الدولية، أما المعلومات المحدودة والمتاحة حاليا، فانها تفضي الى حقيقتين هامتين و بينهما ارتباط: الأولى أن التفاوت بين الأغنياء والفقراء في الدول النامية أكبر منه في الدول المتقدمة. و يتضح ذلك من الجدول رقم (١) الذي نشره البنك الدولي، والذي يلخص البيانات المتصلة بتوزيع الدخل في ٢٨ دولة. وعلى الرغم من أن بيانات البنك الدولي تفتقر الى الدقة، ولا تنطبق الا على عدد قليل من الدول، إلا أن عددا محدودا من الدراسات الأخرى يؤيد ما جاءت به. مثال ذلك في الدراسات الباكرة، حول التفاوت في الدخل في الدول النامية. يحلل موريس وأدلمان (Morris و Adelman) ما حصلا عليه من بيانات من مصادر مختلفة في ٤٣ دولة نامية، وهي تفيد أن ٥٪ من أثرياء السكان يحصلون على متوسط ٣٠٪ من الدخل القومي، في حين أن ٦٠٪ من أكثرهم فقرا يحصلون على حوالي ٢٦٪ فقط. (Morris Adelman ١٩٧٣ ص ١٦٠ — ١٦١).

## جـــــدول رقم (١)

### توزيع الدخل في الدول المتقدمة والنامية

| النسبة / الدول | نسبة النصيب من الدخل الكلي موزعة على جماعات الدخل | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | عدد الدول في العينة | أعلى ١٠٪ | أعلى ٢٠٪ | ثانية ٢٠٪ | ثالثة ٢٠٪ | رابعة ٢٠٪ | أدنى ٢٠٪ |
| دول محـــدودة ومتوسطه الدخل | ١٧ | ٣٥٫٩ | ٥٢٫٣ | ٢٢٫٣ | ١٣٫٥ | ٨٫٩ | ٤٫٥ |
| الدول الصناعية | ١١ | ٢٦٫٣ | ٤١٫٨ | ٢٣٫٣ | ١٧٫٢ | ١١٫٨ | ٦ |

المصدر: مستقاة من بيانات نشرها البنك الدولي
(البنك الدولي، ١٩٨٠ (أ)، ص ١٥٦ — ١٥٧).

**ثانيا:** يبدو أن مظاهر التفاوت في معظم الدول النامية لم تنقص، بل زادت في الحقبة أو الحقبتين الأخيرتين، ويعرض الجدولان ٢ و٣ بعض البيانات المبدئية عن الفقر في الريف، نشرت في ورقة عمل لمنظمة العمل الدولية. يشير جدول (٢) إلى أن نسبة السكان التي تعيش تحت خط الفقر ( الحصول على دخل يعد غير كاف لمقابلة الحاجات الأساسية ). في عدة دول آسيوية قد زادت. كما يستفاد من جدول (٣) أن نسبة السكان الذين يعانون من سوء التغذية، في ١٤ من ٢٤ دولة أفريقية، هذه النسبة قد زادت في الفترة ما بين ١٩٦٩ / ١٩٧١م و١٩٧٢ / ١٩٧٤م. ويرى البنك الدولي أن الموازنة بين متوسط الدخل الفردي وتوزيع الدخل، تشير إلى «أن دخول ٤٠٪ من أكثر السكان فقرا، عادة ما تنمو ببطء شديد، وأقل من المتوسط، حتى يصل الدخل الفردي إلى فئة ٧٠٠ ــ ٩٠٠ دولار» (البنك الدولي، ١٩٨٠ / ص٤٠).

وسوف نرى في الفصل الثامن أن البيانات حول مظاهر التفاوت بين الجماعات الاجتماعية في دول العالم الثالث، وبيانات جدول ١ ــ ٣ عينة منها، بيانات ضعيفة لدرجة أن التعميمات العريضة التي وصلنا إليها هنا ينبغي معالجتها بحذر شديد. ومع ذلك، فليس من شك أنه يوجد عدم مساواة واضحة في كثير من الدول النامية، كما توجد على الأقل خطورة أكيدة في أن هذه المظاهر سوف تزيد ولا تقل في المستقبل.

إن لهذا الأمر نتائج هامة بالنسبة لصياغة سياسات التنمية، وبالتالي للتخطيط التنموي. فمن الضروري لصانع السياسة، أو المخطط الذي يعني بمسائل المساواة والعدالة الاجتماعية، أن يراعي الأثر الذي سوف تتركه سياسة ما، أو برنامج معين، على نمط التفاوت أو عدم المساواة بين الجماعات، وبشكل أكثر إيجابية عليه أن يصوغ السياسات التي تصمم، بالشكل الذي يخفض من هذا التفاوت. على أن ذلك ليس بالأمر الهين طالما أن السياسات المصممة لتخفيض مظاهر التفاوت، يمكن أن تتعارض مع أهداف قومية أخرى، مثل النمو الاقتصادي السريع. أضف إلى ذلك احتمال أن تواجه هذه السياسات معارضة جادة من القطاعات الأكثر قوة في المجتمع، بما في ذلك كثير من رجال السياسة وكبار الموظفين المدنيين. وسوف ننظر بتفصيل أكثر إلى ما تتركه سياسات تنموية معينة، على نمط التفاوت، والمشكلات التي نشأت عند محاولة تخفيض هذا التفاوت في فصول لاحقة.

## جـــــدول رقم ( ٢ )

نسبة الفقراء من سكان الريف

| القطر أو الدولة | السنة | نسبة السكان الفقراء |
|---|---|---|
| آسيا | | |
| باكستان | ١٩٦٤ — ٤ | ٧٢ |
| | ١٩٧١ — ٢ | ٧٤ |
| بنجاب ( الهند) | ١٩٦٠ — ١ | ١٨ر٤ |
| | ١٩٧٠ — ١ | ٢٣ر٣ |
| اوتار برادش ( الهند) | ١٩٦٠ — ١ | ٤١ر٦ |
| | ١٩٧٠ — ١ | ٦٣ر٦ |
| بيهار ( الهند) | ١٩٦٠ — ١ | ٤١ |
| | ١٩٧٠ — ١ | ٥٩ |
| تاميل نادو ( الهند) | ١٩٥٧ — ٨ | ٧٤ر١ |
| | ١٩٦٠ — ١ | ٦٩ر٨ |
| | ١٩٦٩ — ٧٠ | ٧٤ |
| بنجلادش | ١٩٦٣ — ٤ | ٤٠ر٢ |
| | ١٩٧٥ | ٦١ر٨ |
| ماليزيا | ١٩٥٧ | ٣٠ |
| | ١٩٧٠ | ٣٦ر٥ |
| الفلبين | ١٩٥٦ — ٧ (١) | ١٠ر٤ |
| | ١٩٧٠ — ١ | ١٢ر٧ |
| | ١٩٦١ (٢) | ٦١ |
| | ١٩٧١ | ٦٤ |
| أندونيسيا | | |
| كل اندونيسيا | ١٩٦٩ | ٤٧ |
| جاوا | ١٩٦٩ | ٦٢ |

## تابع جدول (٢)

نسبة الفقراء من سكان الريف

| القطر أو الدولة | السنة | نسبة السكان الفقراء |
|---|---|---|
| تايلاند | ١٩٦٢ — ٣ | ٤٧ |
| | ١٩٦٨ — ٩ | ٢٦ |
| أمريكا اللاتينية | | |
| الأرجنتين | ١٩٧٠ — ١ | ١٩ |
| البرازيل | ٤٢ | ٧٣ |
| كولومبيا | ٢٣ | ٥٤ |
| كوستاريكا | ٧ | ٣٠ |
| شيلي | ١١ | ٢٥ |
| هندوراس | ٥٧ | ٧٥ |
| المكسيك | ١٨ | ٤٩ |
| بيرو | ٣٩ | ٦٨ |
| فنزويلا | ١٩ | ٣٦ |
| كل أمريكا اللاتينية | ٣٤ | ٦٢ |

المصدر: Ghai etal ١٩٧٩، حق النشر ١٩٧٩ منظمة العمل الدولية، جنيف. مصادر المعلومات نوقشت بتفصيل صفحة ١٢ من التقرير. ينبغي الاشارة إلى أن المقارنات ليست صادقة نسبة لاختلاف مناهج قياس خط الفقر. البيانات الخاصة بالفلبين تمثل نتائج دراستين مختلفتين استخدمتا تعريفات مختلفة لخط الفقر. بيانات أمريكا اللاتينية كمتطلب لحق النشر.

## جـــــدول رقم ( ٣ )

تقديرات سوء التغذية في أفريقيا

| القطر | تقدير نسبة سوء التغذية بين السكان | |
|---|---|---|
| | ١٩٦٩ / ٧١ | ١٩٧٢ / ٧٤ |
| بتسوانا | ٣٣ | ٣٦ |
| كاميرون | ١٤ | ١٦ |
| تشاد | ٣٤ | ٥٤ |
| أثيوبيا | ٢٦ | ٣٨ |
| غانا | ٢٢ | ٢٠ |
| غينيا | ٣٨ | ٤١ |
| ساحل العاج | ٩ | ٨ |
| كينيا | ٢٤ | ٣٠ |
| ليبريا | ٤٢ | ٣٧ |
| مدغشقر | ١٤ | ١٧ |
| مالاوي | ١٩ | ١٤ |
| مالي | ٣٨ | ٤٩ |
| موريتانيا | ٣٦ | ٤٨ |
| موزمبيق | ٣٤ | ٣٦ |
| النيجر | ٣٦ | ٤٧ |
| السنغال | ٢٥ | ٢٥ |
| سيراليون | ٢٠ | ٢١ |
| الصومال | ٤٢ | ٤٠ |
| السودان | ٣٠ | ٣٠ |
| سوازيلاند | ٣٥ | ٣٣ |
| تنزانيا | ٣٥ | ٣٥ |

**تابع جدول (٣)**

تقديرات سوء التغذية في أفريقيا

| القطر | تقدير نسبة سوء التغذية بين السكان | |
|---|---|---|
| | ٧١/١٩٦٩ | ٧٤/١٩٧٢ |
| توجو | ٢٤ | ٢٤ |
| زائير | ٣٤ | ٤٤ |
| زامبيا | ٣٥ | ٣٤ |

المصدر: Ghaietal ١٩٧٩ ص١٥. حقوق النشر ١٩٧٩ منظمة العمل الدولية ــ جنيف. البيانات الأصلية مستمدة من إحصاءات نشرتها هيئة الأغذية والزراعة. حدد سوء التغذية باستهلاك أقل من حوالي ١٥٠٠ سعر حراري.

## ٢ ــ التفاوت الإقليمي

تقليديا، كان علماء الاجتماع أقل اهتماما بمظاهر عدم المساواة الاقليمية، منها بتلك المظاهر بين الجماعات الاجتماعية. وهكذا تركت دراسة هذه المظاهر المرتبطة بالتباين الاقليمي وعدم المساواة للجغرافيين والاقتصاديين الاقليميين، ومع ذلك فلا يمكن التفكير في تحقيق المساواة الاجتماعية والعدالة الاجتماعية في الدول النامية، دون أن يشمل ذلك تخفيض مظاهر التفاوت بين الأقاليم.

إن البيانات الخاصة بمظاهر التفاوت بين الاقاليم لا تقل صعوبة في الحصول عليها، من تلك المتصلة بالتفاوت بين الجماعات الاجتماعية، ففي كثير من الدول، لا تقسم البيانات الخاصة بالدخل القومي وفقا للأقاليم. وعلى أية حال فإن قيمة هذه البيانات كمؤشر على الرفاهية الاقليمية محدودة للغاية، وعلى الأخص في المناطق الريفية. والمحاولات القليلة لاجراء مقارنات دولية، بنيت على بيانات محدودة وانتهت إلى افتراضات مشكوك فيها حول أنماط التنمية في العالم الثالث. (قارن Slater ١٩٧٥ الفصل الأول).

ومع ذلك فالمعلومات القليلة المتاحة من دراسات بعض الدول، ومن محاولات إجراء

المقـارنـات الدولية، تفصح عن أن تفاوتا واضحا في الدخل الاقليمي يوجد في معظم الدول، بما في ذلك العالم المتقدم. مثال ذلك ما انتهى إليه كول Cole من دراسة حديثة عن مظاهر التفـاوت في داخل الـدول، و بين الدول أنه «يبدو من المعقول أن نلاحظ في هذه المرحلة، و بنـاء على الادلـة المحدودة في هـذا الفـصـل، أن هناك تفاوتا إقليميا كبيرا في مستو يات المعيشة داخل الدول، وقد اتجهت السياسة الحكومية في كثير من الدول، في الحقب الأخيرة، نـحو تخفيض التفاوت الاقليمي الحالي، ومنع ظهور تفاوت أكبر. ومع ذلك فالنتائج الايجابية مازالت محدودة» . (Cole ١٩٨١ ص ١٠).

إضـافـة إلى ذلـك تـشير الأدلـة إلى أن مظاهر عدم المساواة في الدول النامية أكثر منها في المـتـقـدمـة. وكما هـو الحـال بـالنسبة للتفاوت بين الجماعات الاجتماعية، يبدو أن التفاوت الاقليمي، على الأقل في الدخل، أكبر كثيرا في الدول متوسطة الدخل.

ومـن أهـم أبـعـاد هـذا الـتـفـاوت الـتـي تـستحوذ على الاهتمام في الدول النامية، ذلك الـتـفـاوت بين المـنـاطق الريفية والحضرية، ولكن مرة أخرى نجد أنه من الصعب قياس هذا الـتـفـاوت، طـالمـا أن كـثـيـرا من المعايير التي يمكن استخدامها في القياس، يصعب حسابها كـمـيـا، أو حتى استخدامها للقياس. وتنعكس هذه الصعو بة على أنه يندر الوصول إلى إجابة عن سؤال: أيهما أفضل أن يكون الشخص فقيرا في المدينة أو في القرية؟

وعلى أية حال فإن البيانات المتاحة تفيد أن عدم المساواة بين المناطق الريفية والحضرية، كـغيرها من مظاهر التفاوت، أكثر وضوحا في معظم الدول النامية، وفي معظم الحالات نجد هذا التفاوت أكبر في هذه الدول عنها في العالم المتقدم.

يـشير مـيـشـيل لبتون Michael Lipton في دراسته عما يسميه التحيز الحضري في التنمية، يشير إلى :ـــ

«هـنـاك ثـلاثـة مصادر للمعلومات عن الناتج والدخل الريفي والحضري: مسـوح الدخل والاسـتـهـلاك، وتـقـديـرات الأجـور والـكـسـب في مختلف المهن، وأرقام الانتاج، موزعة على الأشـخاص والعمال، بالنسبة للزراعة والصناعة. هذه المصادر مجتمعة تفصح عن أن المكاسب الـريفية تتخلف كثيرا عن المكاسب الحضرية. والثلاثة مجتمعة تغفل بعض أبعاد التفاوت في الـرعـايـة، و يبرز بعضها الآخر، و بينما يقال الكثير عن الفوائد الخفية للحياة الريفية، فانه لا يذكر الا الـقـلـيـل عـن أوجه القصور فيها، ومن ثم يميل المخططون والباحثون والحكومات الى التقليل من أهمية فجوة الرعاية بين الريف والحضر» (Lipton ١٩٧٧ ص ١٤٦).

إن مـعـظـم حـكومات العالم الثالث تتقبل الآن حقيقة وجود هذه المظاهر لعدم المساواة،

وينعكس ذلك على الاهتمام المتزايد ببرامج التنمية الريفية، على المستويات القومية والدولية.

هذا التفاوت الاقليمي في الدول النامية يمكن رده بطبيعة الحال، وبشكل جزئي إلى عدم المساواة في توزيع الموارد الطبيعية، التي لا يمكن تغييرها عادة بتبني سياسات تنموية بديلة. وقد تفاقمت هذه المظاهر نتيجة السياسات الاستعمارية للتنمية، التي اتجهت إلى تنمية مناطق قليلة ــ وبخاصة تلك التي تهيىء أكبر الفرص، لاستغلال الموارد الطبيعية، مثل زراعة محاصيل التغذية، أو التعدين، ومراكز الاتصالات مثل الموانيء، كل ذلك على حساب بقية أجزاء القطر.

وتصديا لنتائج السياسات الاستعمارية للتنمية، وعملا على تخفيض التفاوت الاقليمي، بما في ذلك التفاوت الريفي والحضري، على المخططين في العالم الثالث اليوم أن يهتموا، بوجه خاص، بالنتائج الاقليمية لسياسات وبرامج التنمية. وهذا يعني ألا يقتصر الأمر على اختيار مواقع المشروعات والبرامج، وإنما يتعداه إلى البحث كذلك عن طرق لاعادة بناء الاقتصاد، حتى لا تنمو بعض المناطق على حساب مناطق أخرى. كما أن تنمية المناطق الريفية، بصفة خاصة، تتطلب تغييرات جوهرية في كثير من جوانب السياسة التنموية، وسوف ننظر إلى نماذج من هذه السياسات والبرامج، وما يصادفها من عقبات في فصول لاحقة.

### ٣ ــ التفاوت بين الدول المتقدمة والنامية

يمثل التفاوت بين العالم المتقدم والنامي البعد الثالث لمظاهر عدم المساواة، الذي أصبح محور اهتمام في دراسات التنمية، ويتضمن جدول (٤) بعض مؤشرات هذا التفاوت، مقيسا بمتوسط الدخل القومي، وتعليم الكبار، ومتوسط عمر الفرد، وإنتاج الغذاء. كما يشير جدول (٥) إلى أنه، على الأقل من ناحية الدخل، فإن التفاوت يزداد بين الدول الغنية والفقيرة، خلال العقود الثلاثة من ١٩٥١ / ١٩٨٠.

وليس من الميسور أو من الضروري لهذا الكتاب تحليل أسباب التفاوت بين الأمم المتقدمة والنامية، أو دراسة نتائجه بالنسبة لسياسة التنمية قوميا ودوليا. ولكن تهمنا هذه النتائج هنا بالنسبة للمخططين الاجتماعيين في دول العالم الثالث، وفي هذا الصدد ينبغي التأكيد على أن كثيرا من مظاهر عدم المساواة، يمكن ردها إلى السياسة الاستعمارية للتنمية، التي أدت إلى تنمية القوى المتروبوليتانية، على حساب العالم الثالث، الأمر الذي انتهى إلى الوضع الحالي، حيث مازالت غالبية الدول النامية معتمدة، أو تابعة للدول المتقدمة اقتصاديا

وتكنولوجيا وثقافيا، على الرغم من استقلالها السياسي. وفي فصول لاحقة سوف نقدم أمثلة لهذه التبعية، وننظر في الاجراءات المحتملة من جانب صناع السياسة والمخططين للتخفيض منها، على أن مشكلة التفاوت بين الدول النامية والمتقدمة لايمكن حلها عن هذا الطريق فحسب.

## جـــــدول رقم ( ٤ )

### مؤشرات عدم المساواة بين الأقطار المتقدمة والنامية

| الـــــدول | الناتج القومي بالنسبة للفرد ١٩٧٨ بالدولار الامريكي | النسبة المئوية لتعليم الكبار ١٩٧٥ | متوسط العمر المتوقع عن الولادة ١٩٧٨ (بالسنوات) | متوسط انتاج الغذاء موزعا على الافراد ١٩٧٦–١٩٧٨ ١٩٦٩ — ٧١ = ١٠٠ |
|---|---|---|---|---|
| الاقطار منخفضة الدخل | ٢٠٠ | ٣٨ | ٥٠ | ٩٧ |
| الأقطار متوسطة الدخل | ١٫٢٥٠ | ٧١ | ٦١ | ١٠٦ |
| الأقطار الصناعية | ٨٫٠٧٠ | ٩٩ | ٧٤ | ١٠٨ |

(البنك الدولي ١٩٨٠ (م) ص ١١٠ — ١١١) هذه البيانات تظهر بالكامل في جدول ١١ في الفصل الثامن
المصدر: مستخلصة من بيانات نشرها البنك الدولي

## جـــــدول رقم ( ٥ )

### عدم المساواة في الدخل بين الدول المتقدمة والنامية

| الـــــدول | الدخل القومي موزعا على الأفراد بالدولار الأمريكي | | | متوسط معدل النمو السنوي (٪) | |
|---|---|---|---|---|---|
| | ١٩٥٠ | ١٩٦٠ | ١٩٨٠ | ١٩٥٠ — ٦٠ | ١٩٦٠ — ٨٠ |
| الدول منخفضة الدخل | ١٦٤ | ١٧٤ | ٢٤٥ | ٦ر٠ | ١ر٧ |
| الدول متوسطة الدخل | ٦٢٥ | ٨٠٢ | ١ر٥٢١ | ٢ر٥ | ٣ر٣ |
| الدول الصناعية | ٣ر٨٤١ | ٥ر١٩٧ | ٩٦٨٤ | ٣ر١ | ٣ر٢ |

المصدر: البنك الدولي ١٩٨٠ (أ) ص ٣٤.
بتصريح من مطبعة جامعة أوكسفورد

## الحاجات الأساسية كتوجه للتنمية

ينبغي الاشارة هنا بايجاز إلى طريقة خاصة للتنمية، استحوذت على اهتمام الباحثين في التنمية والمنظمات الدولية، كالبنك الدولي، ومنظمة العمل الدولية، في السنوات الأخيرة، ويعرف ذلك عامة باسم توجه الحاجات الأساسية.

ينص هذا التوجه على أن غايات السياسات التنموية في كل دولة، وفي العالم كله، ينبغي أن تكون مقابلة الحاجات الأساسية لكل السكان، على أن قدرا كبيرا من الجدل، يدور حول ما يشكل بالتحديد الحاجة الأساسية، وإن كان من المتفق عليه، بصفة عامة، أنه يمكن تقسيم هذه الحاجات إلى ثلاثة أنواع:

**أولا:** سلع استهلاكية معينة مثل الغذاء والملبس والمأوى. التي يجب أن يحصل عليها كل فرد.

**ثانيا:** خدمات أساسية، مثل التعليم، والخدمات الصحية، ومصادر المياه النقية، التي يجب أن تكون في متناول كل فرد.

**ثالثا:** حق المشاركة في اتخاذ وتنفيذ القرارات، التي تؤثر في تنمية الشخص لنفسه.

ومن المسلم به كذلك أن توفير فرص العمل المنتج يعد عنصرا أساسيا في هذا التوجه، بوصفه مصدرا للدخل، الذي يمكن استخدامه لشراء السلع والخدمات من ناحية، ومن ناحية أخرى، لما يوفره العمل من شعور بالرضا الشخصي للفرد.

يحظى هذا الاتجاه في التنمية بأهمية خاصة لدى المخططين الاجتماعيين لسببين؛ أحدهما أن هذا الاتجاه يعني بمسائل الانصاف والعدالة الاجتماعية. فالتركيز على مقابلة الحاجات الأساسية لكل السكان يعني أن سياسات وبرامج التنمية لابد أن توجه نحو القطاعات الفقيرة من السكان، حتى ولو اقتضت الضرورة أن يكون ذلك على حساب القطاعات الغنية، علاوة على التسليم بحق كل فرد في هذه المتطلبات الأساسية بوصفه فردا في المجتمع، أو بمعنى آخر: «إن الهدف النهائي هو مجتمع المساواة، على كلا المستويين القومي والدولي، والمبدأ الأساسي هو الاعتراف لكل إنسان، بحقوق إنسانية راسخة، تتصل باشباع الحاجات الأساسية... التي تعد ضرورة للاندماج الكامل والنشط في ثقافته».

(Ghai ١٩٧٧ ص ١٢).

أما السبب الآخر وراء الصلة الوثيقة بين اتجاه الحاجات الأساسية والمخطط الاجتماعي، أن مفهوم الحاجات الأساسية يتضمن أكثر من الحاجات الاقتصادية. إنها تتضمن نطاقا واسعا من السلع والخدمات الاجتماعية، التي تساهم في نوعية الحياة في جملتها، كما تضمن

حق المشاركة في تنمية الفرد لذاته، وهي من الأمور التي يعنى بها المخطط الاجتماعي.

إن أي محاولة لترجمة المباديء العامة لتوجه الحاجات الأساسية إلى برامج وسياسات تنموية معينة تثير كثيرا من المشكلات مثل: من الذي يحدد ما يعد حاجة أساسية وما لا يعد كذلك؟ وهل يمكن تحديد مجموعة من الحاجات الأساسية التي يمكن تطبيقها على دول كثيرة ومختلفة، أو حتى على كل الناس في دولة واحدة؟ هل ينبغي إشباع الحاجات الأساسية لأكثر الناس فقرا، باعادة توزيع الموارد من الأغنياء إلى الفقراء، أو بتوجيه الموارد الاضافية للفقراء أكثر من الأغنياء؟ ماذا يحدث لو تعارض إشباع الحاجات الأساسية مع غيرها من الأهداف القومية؟ وماذا يمكن عمله اذا حاولت القطاعات الثرية في المجتمع إعاقة تنفيذ سياسة الحاجات الأساسية؟

ليس من السهل الاجابة عن هذه الأسئلة، وسوف نعرض في الفصول التالية أمثلة من الأساليب، التي بها تؤثر هذه القضايا وغيرها في عمل المخطط الاجتماعي. وإن كان ذلك لا يعني أن اتجاه الحاجات الأساسية غير ملائم، أو أنه ينبغي الاقلاع عن محاولات الوصول إلى شكل من التنمية منصف ومقبول اجتماعيا. وسوف يتضح خلال الكتاب، أن دور المخطط الاجتماعي مهم في هذا الصدد.

## السياسة الاجتماعية والتغير الاجتماعي

إن القلق المتزايد حول مدى التفاوت وعدم المساواة الاجتماعية، مع التحقق من أن هذه المظاهر متصلة ببناء المجتمع، تترك نتائج هامة بالنسبة لطبيعة السياسة الاجتماعية، وبخاصة العلاقة بين السياسة الاجتماعية والتغير الاجتماعي. ففي مقدمة كتابهما: الأيديولوجية والرعاية الاجتماعية يؤكد جورج وولدنج George و Wilding على :ـ

«أن نظريات المجتمع، والدولة، والمشكلات الاجتماعية، والسياسة الاجتماعية، كلها مرتبطة بعضها ببعض. إن فكر العالم الاجتماعي عن التنظيم المجتمعي، وتوزيع القوة السياسية والاقتصادية، سوف يؤثر في تفسيره لطبيعة المشكلات الاجتماعية، واستجابة الحكومة في شكل إجراءات السياسة الاجتماعية» (George و Wilding ١٩٧٦ ص ١).

ويمكن التمييز بين اتجاهين أساسين نحو طبيعة المشكلات الاجتماعية وبالتالي نحو طبيعة السياسات الاجتماعية، من أجل التغلب على هذه المشكلات، أحدهما يقوم على تقبل الوضع القائم بالنسبة لبناء المجتمع وما ينشأ عنه بالضرورة من مظاهر عدم المساواة. ويأتي هذا القبول نتيجة للاعتقاد بأن البناء القائم مرغوب على نحو ما، أو على الأقل لا مناص منه. وبناء على هذا الاتجاه تنسب المشكلات الاجتماعية إما إلى الانحراف ــ أي إلى

عيوب في الناس أنفسهم حيث يصبحون غير قادرين أو غير راغبين في التوافق مع معايير المجتمع، أو تنسب إلى بعض العيوب البسيطة في تنظيم المجتمع وأدائه. وبناء عليه، فالسياسات الموجهة نحو حل المشكلات تركز في هذه الحالة على كل ما من شأنه جعل الناس أكثر قدرة أو أكثر رغبة في الالتزام، مع جهود لتحسين التنظيم القائم في المجتمع.

أما الاتجاه الآخر فلا يقبل الوضع القائم بالنسبة لبناء المجتمع، إذ يرد نشأة المشكلات الاجتماعية إلى عيوب في هذا البناء، من ثم فالحل الوحيد والفعال، على الأقل في المدى الطويل، هو تغيير هذا البناء. أو بمعنى آخر ينبغي أن تعنى السياسة الاجتماعية بتغيير بناء المجتمع، أو بما يسميه علماء الاجتماع التغيير البنائي الاجتماعي.

إن مناقشة هذين الاتجاهين، في تحليل المشكلات الاجتماعية والسياسة الاجتماعية، قد تمت بالنسبة لسياسة الرعاية الاجتماعية في الدول المتقدمة، مثال ذلك إذا أخذنا بالاتجاه الأول، فإن الفقر في المجتمع الصناعي ينسب إما إلى نوع من سوء التنظيم في المجتمع ــ مثل البطالة في منطقة انحسر فيها النشاط الصناعي ــ أو إلى العيوب الشخصية، مثل نقص التعليم، أو المرض، أو الكسل عند الفقراء أنفسهم، (Wilding و George ١٩٧٩ ص ٥). وهكذا تحاول السياسة الاجتماعية حل هذه المشكلات ببعض الاجراءات؛ مثل إعانات البطالة، والتعليم، وإعادة التدريب، ومحاولات حث الفقراء على مساعدة أنفسهم.

أما الاتجاه الآخر فينسب الفقر أساسا إلى مظاهر عدم المساواة المتأصلة في بناء المجتمع، ومن ثم يدعو إلى إجراءات لتخفيض هذه المظاهر. مثال ذلك، السياسات الضريبية، التي تعيد توزيع الدخل من الجماعات ذوات الدخل المرتفع، إلى ذوات الدخل المحدود، وتغيرات في بناء وملكية الصناعة من أجل توزيع الأرباح بطريقة أكثر إنصافا، وسياسات تشغيل تهدف إلى توفير فرص العمل في المناطق، وبين الجماعات التي تحتاجها أكثر. وهناك إجراءات أقل حدة من ذلك، مثل إعانات البطالة، وغيرها من أشكال زيادة الدخل، يمكن استخدامها لتخفيف الصعوبات الطارئة، ولكن ينبغي عدم النظر إليها على أنها حلول طويلة الأجل.

ينطبق هذا الجدل كذلك على السياسة الاجتماعية في العالم الثالث، مثال ذلك الجريمة في الحضر في العالم الثالث، التي يمكن النظر إليها على أنها انحراف اجتماعي، متمثل في خروج البعض على القوانين التي شرعت لحفظ التوازن في المجتمع، أو على أنها مشكلة بنائية، ترتبط بمشكلات التفاوت وعدم المساواة بين الريف والحضر، والبطالة في الحضر، والبناء الطبقي في المناطق الحضرية، وهكذا يؤدي الاتجاه الأول إلى تحسين القوة البوليسية، وإدخال حظر التجول عند فرض الأحكام العرفية في الحضر، ومساعدة أو تعويض العاملين وغير ذلك.

في حين يؤكد الاتجاه الثاني على الحاجة إلى سياسات تؤدي إلى تحسين الأوضاع في المناطق الريفية، وتشجيع الصناعة التي تستوعب مزيدا من اليد العاملة، والحد من التفاوت في الأجور في الحضر.

وبالمثل فان مظاهر التفاوت في توزيع التعليم والصحة، وغيرها من الخدمات الاجتماعية قد تعد مشكلات تعود إلى نقص في الاعتمادات المالية أو القوى العاملة أو الامكانات، أو قد ينظر إليها على أنها مشكلات مترتبة على كون بعض الجماعات الاقليمية أو الاجتماعية تستحوذ على فرص أفضل لهذه الخدمات من غيرها. وهكذا يمكن التصدي لمشكلات صغار الزراع والعمال المعدمين في كثير من دول آسيا وأمريكا اللاتينية، إما بتحسين أساليب الانتاج، وتوفير فرص عمل غير زراعية، أو باصلاح نظام ملكية الأرض.

إن تحليلنا لأسباب التفاوت وعدم المساواة الاجتماعية، ومداها في هذا الفصل، ينبه للأخذ بالاتجاه الثاني نحو المشكلات الاجتماعية والسياسية الاجتماعية، أو بمعنى آخر نحو سياسة اجتماعية تعني باحداث تغييرات في بناء المجتمع. وإن كان ذلك لا يعني أن الاجراءات الأخرى غير ضرورية، أو غير ملائمة. فقد يظل من الضروري كذلك تحسين قوة الشرطة، وتقديم المساعدات للعاملين في الحضر، وتوفير مزيد من الاعتمادات المالية والقوى العاملة للخدمات الاجتماعية، والبحث عن أساليب لزيادة دخل صغار الزراع، ولكن لا بد من الاعتراف بأن هذه الأمور سوف تؤدي فقط إلى تخفيف النتائج العاجلة والظاهرة للمشكلة، ولكنها لن تعالج الأسباب الحقيقية الكامنة في بناء المجتمع. أما نتائج ذلك بالنسبة للسياسة الاجتماعية فسوف تعرض في الفصول التالية.

## دور التخطيط الاجتماعي

يعرف التخطيط الاجتماعي أحيانا بأنه تخطيط لتحقيق تغير في بناء المجتمع. ومثال ذلك ما ذهب إليه ماير Mayer في كتابه «التخطيط الاجتماعي والتغير الاجتماعي» من «رفض للتعريفات القديمة للتخطيط الاجتماعي» معلنا أن مفهوم التخطيط الاجتماعي الذي ندعو إليه يسمى «التغير البنائي الاجتماعي». (Mayer ١٩٧٢ ص ١٣٢) بينما يرى كتاب آخرون أن التخطيط لاحداث تغير بنائي اجتماعي ما هو إلا مفهوم، أو نمط من أنماط التخطيط الاجتماعي. فنجد آبثورب كمثال يعده أحد الفئات التسعة للتخطيط الاجتماعي.

أننا نفضل النظر إلى علاقة التخطيط الاجتماعي بالتغير البنائي الاجتماعي من منظور مختلف. إننا لا نعد السعي نحو التغيير البنائي الاجتماعي تعريفا للتخطيط الاجتماعي، أو شكلا من أشكاله، ولكن نعده توجها خاصاً لوضع السياسات الاجتماعية أو الخطط. وهو

توجه يمكن الأخذ به في أي مجال من مجالات التخطيط، التي عرضناها في الفصل الأول، أو في أي شكل من أشكال التخطيط التنموي.

إننا نسلم خلال هذا الكتاب بأن المخططين الاجتماعيين معنيون بتحقيق العدالة الاجتماعية، ونعترف بالعلاقة بين المشكلات الاجتماعية، والسياسة الاجتماعية، والتغير البنائي الاجتماعي، كما نحلل نتائج السياسات البديلة في إطار ما تتركه من آثار على العدالة الاجتماعية والتغير الاجتماعي. ولكننا في الوقت نفسه نلاحظ أن هناك العديد من المخططين الاجتماعيين في العالم الثالث، وبخاصة أولئك الذين يعملون مخططين مهنيين في المؤسسات الحكومية، محلية أو قومية، وهؤلاء بحكم وضعهم تتضاءل أمامهم الفرص من أجل تحقيق أي تغير يذكر في بناء المجتمع أو الدعوة إليه. أو بمعنى آخر إنهم يعملون في حكومات تعد، لأسباب مختلفة، غير قادرة أو غير راغبة في إحداث هذه التغيرات، حتى لو كان التغير مطلوبا بشدة. ومن ثم فلن نهتم فقط في الفصول التالية بالمعوقات، التي يصادفها المخططون في محاولاتهم لتحقيق التغير البنائي الاجتماعي، وإنما سنعرض لبعض الأعمال التي يقوم بها المخطط الاجتماعي، والتي تتصل مباشرة بتحقيق هذا التغير، ولا يعني ذلك شعورا من جانبنا بأن على المخطط الاجتماعي أن يكف عن السعي من أجل عدالة اجتماعية، وإنما فقط عليه أن يتكيف مع الوسط الاجتماعي والاقتصادي والسياسي، الذي يعمل فيه، وسوف نناقش مثل هذه المشكلات في الفصل العاشر.

# الفصل الثالث

# تخطيط الخدمات الاجتماعية

تخطيط الخدمات الاجتماعية هو أحد الجوانب الرئيسة للتخطيط الاجتماعي، كما أشرنا في الفصل الأول. وربما يعد أحد التفسيرات الضيقة للتخطيط الاجتماعي، ونعرض في هذا الفصل لأنواع الخدمات، التي تدخل عادة في هذه الفئة، والمكونات الرئيسة لعملية التخطيط، وبعض قضايا أساسية في السياسة، تتضمنها عملية التخطيط، وجهاز التخطيط المطلوب، وأخيرا ننظر في بعض المشكلات العامة التي تنشأ في أثناء تخطيط الخدمات الاجتماعية.

## الخدمات الاجتماعية

أشرنا في الفصل الأول إلى أن تعبير الخدمات الاجتماعية قد يكون تعبيرا مشوشاً، أو مثيرا للارتباك؛ لأن معظم الخدمات لها جانب اجتماعي وآخر اقتصادي. ومع ذلك يستخدم هذا المصطلح، بصفة عامة، للإشارة إلى عديد من الخدمات، التي تقدم كليا أو جزئيا من جانب الدولة، وغايتها الأساسية هي تحسين النوعية العامة لحياة الناس، أكثر من المساهمة بشكل مباشر في الإنتاج، أو في تحقيق فوائد مالية مباشرة. أما الخدمات التي تدخل، في معظم الأحيان، في هذه الفئة فتشمل: الرعاية الاجتماعية، والصحة، والتعليم، والإسكان، ومصادر المياه للاستخدام المنزلي، والصرف الصحي، وعديداً من الخدمات الترويحية.

أما بعض الخدمات الأخرى، مثل الطاقة والنقل والاتصالات، فلها نتائج اجتماعية هامة، ولكنها لا تعد عادة ضمن الخدمات الاجتماعية.

وسنحاول في هذا الفصل التعميم بالنسبة لعملية تخطيط خدمات اجتماعية مختلفة، مع توضيح المناقشة بأمثلة من خدمات معينة. وسوف نعتمد في ذلك على تجربة التخطيط التربوي والصحي؛ لأن هذين القطاعين يقدمان أمثلة جيدة من القضايا، التي تظهر في معظم مجالات التخطيط الاجتماعي، من ناحية، ومن ناحية أخرى لأن الصحة والتعليم في معظم الدول النامية تستهلك من الموارد المالية والبشرية، أكثر من غيرها من الخدمات الاجتماعية، وان كانت نسبتها ما زالت أقل منها في الدول المتقدمة. أما عن نسبة الانفاق الحكومي على الخدمات الصحية والتعليمية، فتختلف من دولة إلى أخرى، وعلى الرغم من

أنه من الصعب الحصول على بيانات دقيقة بهذا الصدد إلا أنّ إحصاءات البنك الدولي (١٩٨٠) تشير إلى أن متوسط ما تخصصه الدول النامية للإنفاق على التعليم، يصل إلى ١٥٪ من مجموع الإنفاق الحكومي، كما يصل إلى ٦٪ بالنسبة للصحة (World Bank 1980 b، c 1980، ملحق ٣).

وهنا تجدر الاشارة إلى أنه على الرغم من الاتجاه نحو التسليم، بأن كل خدمة اجتماعية تغطي مجالا واضحا ومحددا من النشاط، إلا أن هناك في الواقع تداخلا بين مختلف الخدمات الاجتماعية، وبين الخدمات الاجتماعية والجوانب الأخرى للنشاط التنموي. وتعد الرعاية الاجتماعية من مجالات النشاط غير محددة المعالم، كما أشرنا في الفصل الأول، كما تختلف الآراء حول ما يدخل تحت عنوان خدمات الرعاية الاجتماعية ومالا يدخل. وإذا كان التعليم والصحة أيسر في التحديد، إلا أنهما يتداخلان كثيرا مع أنشطة أخرى. ومثال ذلك التعليم غير الرسمي ــ أي التعليم الخارج عن إطار النظام المدرسي الرسمي ــ فإنه يتداخل مع أنشطة أخرى للتدريب والإرشاد. وبالمثل فإن كثيرا من جوانب الرعاية الصحية ــ مثل التغذية وتنظيم الأسرة وصحة البيئة ــ تتطلب التنسيق مع العاملين في المجال الصحي، ومع العاملين في أنشطة أخرى؛ كالإرشاد الزراعي، والتربية، وتوفير المياه، والصرف الصحي.

## مكونات عملية التخطيط

يمكن تعرف ثلاثة مكونات رئيسة في معظم أشكال التخطيط وهي: جمع البيانات والتحليل، ووضع السياسة، وإعداد برامج ومشروعات معينة، وننظر هنا بإيجاز الى مضمون كل منها في تخطيط الخدمة الاجتماعية.

### ١ ــ جمع البيانات والتحليل

إن جمع البيانات وتحليلها، كما هو الحال في أي شكل من أشكال التخطيط، يعد عنصرا مهما في تخطيط الخدمة الاجتماعية. وهنا يحتاج الأمر إلى نوعين أساسيين من البيانات؛ بيانات عن الخدمات المتوافرة حاليا، وبيانات عن الحاجة أو الطلب على خدمات مستقبلية. ففي حالة التعليم مثلا فإن الفرع الأول من البيانات يتضمن: عدد الطلاب، وعدد العاملين، وحجم الأموال التي تنفق على الأنواع المختلفة للتعليم. وتوزع هذه البيانات، عادة، وفقا للمناطق الإدارية، ويعبر عنها من خلال نسبة الأطفال في كل فئة عمرية في علاقتها بالمستوى التعليمي المناسب لها، ونسب المنقولين من مرحلة دراسية إلى أخرى، ونسبة الطلاب إلى المدرسين، وهكذا. ويوضح جدول (٦) هذا النوع من البيانات مثال مأخوذ من زامبيا.

أما النوع الثاني من البيانات، وهي تلك المتصلة بالطلب المستقبلي على خدمات معينة، فهي أكثر صعوبة في الحصول عليها؛ لأنها تتطلب إسقاطات تبنى على المعلومات الحالية، وتأخذ في الحسبان احتمال طلب الناس لخدمات معينة، والسياسات الرسمية للحكومة نحو توفير هذه الخدمات. ومع ذلك فهذه البيانات ضرورية، بوصفها الأساس الذي تبنى عليه الخطط التفصيلية.

## جدول (٦)

زامبيا : مؤشرات التعليم الابتدائي حسب المقاطعة ١٩٧٦

| المقاطعة | السكان ١٩٧٦ بالألف | الملتحقون لكل ألف من السكان | نسبة الأطفال الملتحقين ٧ ــ ١٤ سنة | نسبة الأطفال الملتحقين سن ٧ سنوات (أ) | نسبة الطالب الملتحق للمدرس | نسبة الطالب الملتحق المؤهل |
|---|---|---|---|---|---|---|
| الوسطى | ٤٥٤ | ١٧٤٫٨ | ٨٢٫٧ | ٩٧٫٩ | ٤٧٫٢ | ١٦٫٩ |
| كوبربلت | ١٫١٨٣ | ١٦٧٫٠ | ٧٥٫٢ | ٨٢٫٨ | ٤٦٫٧ | ٥٤٫٨ |
| الشرقية | ٦٠٧ | ١٦٦٫١ | ٨٨٫٨ | ١١١٫٥ | ٤٩٫٦ | ٦٧٫٩ |
| لوبولا | ٣٥٣ | ٢٠١٫٣ | ٩٣٫٠ | ١١٥٫٨ | ٤٧٫٢ | ٥٧٫٣ |
| لوساكا | ٥٩٠ | ١٥٠٫١ | ٧٢٫٠ | ٧٦٫٣ | ٤٧٫٤ | ٥١٫٦ |
| الشمالية | ٦١٠ | ١٩٢٫٧ | ٩١٫٥ | ١١٦٫٣ | ٤٩٫٩ | ٦٧٫٦ |
| الشمالية الغربية | ٢٧٣ | ١٦٨٫٧ | ٩٨٫٤ | ١١٩٫٦ | ٤٥٫٨ | ٥٨٫٣ |
| الجنوبية | ٥٧١ | ٢٢٢٫٤ | ١٠٣٫٧«ب» | ١٢٨٫٣ | ٤٧٫٩ | ٥٩٫١ |
| الغربية | ٤٩٧ | ١٦٠٫٨ | ٩١٫٧ | ١٠٦٫٢ | ٤٥٫٦ | ٥٨٫٨ |
| كل زامبيا | ٥٫١٣٨ | ١٧٦٫٧ | ٨٦٫٣ | ١٠٣ | ٤٧٫٦ | ٥٩٫١ |

أ ــ النسبة فوق المائة تشير الى أطفال أقل أو أكثر من ٧ سنوات في الدفعة الأولى.
ب ــ يشير الى أطفال أقل من سبع سنوات أو أكثر من ١٤ سنة في المدارس الابتدائية.
المصدر: زامبيا ١٩٧٩ ص ٧٢ بتصريح من المطبعة الحكومية، زامبيا.

## ٢ ـ وضع السياسة

إذا كان هذا الكتاب يختص بالتخطيط أكثر من وضع السياسة، فقد سبق الإشارة إلى أن عمليات التخطيط، ووضع السياسة، عمليات مترابطة. ومن ثم ينبغي علي المشتغلين بتخطيط الخدمات الاجتماعية، أن يكونوا على دراية بقضايا السياسة ذات الصلة، وعليهم كذلك توفير البيانات، التي تشكل قاعدة لاتخاذ القرارات المتعلقة بالسياسة. وهم غالبا ما يقدمون التوصيات حول دور السياسة، كما يعنون بأساليب وضع تلك القرارات موضع التنفيذ، ومن ثم يشغلون جزءاً كبيراً من وقتهم في أمور متصلة بالسياسة. وسوف نناقش في الجزء التالي بعض القضايا الأساسية للسياسة، التي يمكن أن تنشأ في تخطيط الخدمة الاجتماعية.

## ٣ ـ إعداد البرامج

يتكون العنصر الثالث من عملية التخطيط من إعداد مقترحات تفصيلية حول التنمية المستقبلية للخدمة المعنية. ففي التعليم مثلا، تتضمن هذه المقترحات تقديرات عن أعداد الطلاب، الذين سوف توفر لهم الخدمة في كل نوع من أنواع التعليم، كتوفير العاملين، والموارد المادية الجديدة (وبخاصة أبنية المدارس)، والأموال اللازمة لتنفيذ هذه المقترحات. كما تتضمن كذلك تفصيلات عن طبيعة التعليم المطلوب، كتصميم المناهج، وإعداد القواعد الخاصة بمستويات التحصيل التعليمي.

وليس في الإمكان رسم خط فاصل بين وضع السياسة وإعداد البرامج. وهكذا نجد في المثال السابق أن تصميم المناهج يتطلب قرارات هامة للسياسة. وكما أكدنا سابقاً، نفضل النظر إلى التخطيط أنه عملية متصلة لاتخاذ القرار، تتضمن كلا من وضع السياسة، وإعداد برامج تفصيلية، دون أن نحاول رسم خط واضح بين الاثنين.

إن تخطيط الخدمة الاجتماعية غالبا ما يتضمن إعداد وثيقة الخطة. وقد أشرنا في الفصل الأول، أن هذا التخطيط يتضمن أكثر من إصدار الوثيقة، بل قد لايكون من الضروري، في الحقيقة، إصدار هذه الوثيقة مطلقا. ولكن كثيرا من الدول، ولأسباب مختلفة، تقرر إصدار وثائق رسمية لمخطط الخدمات الاجتماعية المختلفة.

ويمكن تقسيم الخطط إلى نوعين: النوع الأول خطط تختص فقط بخدمة اجتماعية معينة، ومثال ذلك، خطة للتعليم، وخطة للصحة، وخطة للاسكان. وغالبا ما تكون هذه وثائق مطولة تغطي عدة سنوات (غالبا خمس سنوات)، و يستغرق إعداد هذه الخطط عدة شهور، وربما سنوات من المناقشة، تبذل خلالها المحاولات لاشراك أكبر عدد من المنظمات والأفراد

المعنيين. كما تتضمن، في العادة، تحليلا إحصائيا للوضع الحالي، وتوصيات عن القضايا الرئيسة للسياسة، ومقترحات تفصيلية عن التنمية المستقبلية، لكل جانب من جوانب الخدمة المعنية. أما النوع الثاني من الخطط فهي تلك التي تصبح جزءا من خطة تنمية قومية شاملة. وهكذا تتضمن معظم الخطط القومية أجزاء من التعليم والصحة والإسكان والرعاية الاجتماعية..

هذه الخطط تتضمن بيانات أقل وتتطلب وقتا وجهدا أقل في إعدادها. ونظرا لأنها جزء من خطة قومية شاملة فإنها تصبح قابلة للتنسيق بينها وبين القطاعات الأخرى ذات الصلة بها. وفي كثير من الحالات تصبح هذه الخطط أكثر واقعية، حيث إن ما تتضمنه من مقترحات تكون أقل طموحا، مع الأخذ في الحسبان الصعوبات العملية، مثل النقص في الموارد المالية أو البشرية، والعوامل الاجتماعية أو السياسية. ومن ثم تصبح الفرصة أكبر لتنفيذ هذه الخطط. وفي جزء لاحق من الفصل سوف نعالج مشكلات التنفيذ. ولكننا هنا نود تذكير المشاركين في تخطيط الخدمات الاجتماعية، أن تنفيذ السياسات والخطط أكثر أهمية من إعداد وثيقة خطة مبهرة. فوثيقة الخطة لا ينبغي أن تعد غاية لذاتها.

### بعض قضايا السياسة

نظراً للعلاقة الوثيقة بين التخطيط ووضع السياسة، فقد يكون من المفيد أن ننظر بإيجاز، في بعض قضايا السياسة، التي يحتمل أن تنشأ في تخطيط الخدمات الاجتماعية. ولما كان من غير الممكن دراسة كل القضايا، التي يقابلها المخطط في أي خدمة اجتماعية، فسوف ننظر في بعض أهم هذه القضايا.

### ١ ــ أهمية خدمة اجتماعية ما

إن الأهمية النسبية لخدمة اجتماعية ما ــ وبالتالي نسبة الموارد القومية، التي يجب أن تخصص لها دون غيرها من الأنشطة تعد من الأمور التي تستحوذ على اهتمام المخططين، في أي مؤسسة للتخطيط القومي. فالمخططون معرضون لضغوط كبيرة من الوزارات كالصحة، والتعليم، والإسكان وغيرها، لزيادة الإنفاق على خدماتها. ولكن هذه الطلبات ينبغي أن توزن مقابل بعضها بعضاً، وفي مقابل الحاجة الى التوسع في غيرها من قطاعات الاقتصاد، وتظهر المشكلة في كل مجالات التخطيط، إلا أنه من الصعب، بصفة خاصة، تحديد الأولوية التي ينبغي أن تمنح لخدمة اجتماعية ما، نظراً إلى أن فوائد الاستثمار في الخدمات الاجتماعية لا يمكن قياسها بمقاييس اقتصادية، مثل زيادة الإنتاج، أو الكسب المالي، على الرغم مما قد يكون لها من أثر غير مباشر على التنمية الاقتصادية.

ففي حالة التعليم مثلا يمكن تبرير زيادة الاستثمار فيه بأنه وسيلة للتنمية الاقتصادية من خلال توفير العمالة الماهرة، أو على أساس أن التعليم من الحقوق الاجتماعية الأساسية، التي ينبغي أن يتمتع بها كل المواطنين. فإذا أخذنا بالرأي الأول، فإن حجم الموارد التي تخصص للتعليم سوف يعتمد على الطلب لنوعيات معينة من العمالة الماهرة، والموارد التعليمية المطلوبة لمقابلة هذا الطلب. وفي هذه الحالة يصبح التخطيط التعليمي على صلة وثيقة بتخطيط القوى العاملة، التي تعني أساسا بتقدير الحاجة إلى الفئات المختلفة من العمالة الماهرة، وضمان مقابلة هذه الحاجة. أما إذا نظرنا إلى التعليم على أنه حق اجتماعي أكثر من أي شيء آخر، فيمكن التحاور في هذه الحالة حول توفير موارد غير محدودة، على الأقل حتى يصل كل السكان إلى مستوى تعليمي أساسي معين. وتسعى معظم الدول إلى حل وسط بين هذين الرأيين. ويتحقق ذلك في الأغلب بالنظر إلى التعليم الابتدائي، كحد أساسي، ومن ثم تصبح الغاية هي توفير تعليم ابتدائي إلزامي بالسرعة الممكنة، أما التوسع في التعليم الثانوي والعالي بصفة خاصة، فيكون متمشيا مع الطلب لليد العاملة الماهرة.

أما في حالة الصحة، فنجد أن معظم الدول النامية لديها مبرر قوي لزيادة الإنفاق على الخدمات الصحية، لاعتبارات اجتماعية واقتصادية. ومن وجهة نظر اجتماعية فإن زيادة الإنفاق الصحي ينبغي ــ كما يقال ــ أن تخفف من المعاناة الإنسانية الكبيرة، التي يسببها المرض، بل يساعد في كثير من الأحيان على إنقاذ الأرواح. أما من الناحية الاقتصادية فيرى البعض أن تحسين الأحوال الصحية سوف يرفع من إنتاجية القوى العاملة. وفي ذلك يشير أوسكار جش Oscar Gish في كتابه عن التخطيط الصحي: «إن مشكلة تطبيق المعايير الاقتصادية والمالية في القطاع مشكلة صعبة بسبب الطبيعة الخاصة للخدمات المقدمة، التي هي في بعض الأحيان تمس حياة الإنسان ومماته» ( Gish ١٩٧٧ ص ٨ )

ونتيجة لذلك، يمارس في العادة ضغط كبير من وزارة الصحة والسياسيين والجمهور، لتخصيص موارد غير محدودة في الأغلب للخدمات الصحية. كما أن أي محاولة لخفض الانفاق على الصحة ، غالبا ما تقابل بمعارضة شديدة. والواقع أن هذا اتجاه غير واقعي، طالما أن الموارد بالقطع محدودة، وينبغي توزيعها على كل القطاعات. وهنا يستطرد جش فيقول: «لا ينبغي أن يكون من الضروري الإشارة إلى أن قطاع الصحة قابل للتخطيط والتحكم العقلاني، حتى ولو أن الأمر يمس الحياة الإنسانية والمرض». (Gish ١٩٧٧ ص ٨).

أو بمعنى آخر، على العاملين في مؤسسة التخطيط القومي، أو وزارة المالية، أن يفكروا مليا في الفوائد الاجتماعية والاقتصادية، لتحويل موارد أكثر للصحة، في مقابل الزيادات المماثلة في القطاعات الأخرى، وأن يشيروا على السياسيين بناء على ذلك.

## ٢ ـ الاختيار بين أنواع مختلفة من الخدمة

تزداد الحاجة في معظم الدول النامية إلى خدمات اجتماعية متقدمة، ولكن الموارد المطلوبة لتوفير هذه الخدمات نادرة. معنى ذلك أنه لابد من إجراء بعض الاختيارات الأساسية. ويتصل أحد هذه الاختيارات بالأهمية النسبية للمكونات المختلفة لخدمة ما. وهكذا قد يكون من الضروري في حالة خدمات الرعاية الاجتماعية تقرير منح الأولوية لخدمات رعاية الأسرة والطفولة، ورعاية المعاقين جسميا أو عقليا، وخدمات الوقاية من الجريمة، وتأهيل المسجونين، وغيرها من خدمات الرعاية. وبالمثل في حقل التعليم، لابد من الاختيار بين التعليم الابتدائي والثانوي العالي، أو بين التعليم النظري والتعليم الفني، أو التعليم الحرفي. وفي المجال الصحي نجد أن من أهم القضايا المطروحة ما يتصل بالأهمية النسبية للرعاية الصحية الوقائية والعلاجية. إن دراسة موجزة لهذه القضية توضح مدى تعقيد الاختيارات المطلوب الوصول اليها.

كانت النظرة إلى الخدمات الصحية في وقت ما أنها وسيلة لعلاج المرض لا الوقاية منه. وكان التركيز على علاج المرضى وقاية من الوفاة، وتخفيفا للمعاناة الانسانية. ويتعكس ذلك في معظم الدول على طبيعة التسهيلات الصحية القائمة اليوم، التي تعد في الأساس أماكن يقصدها الناس وقت حاجتهم للعلاج ــ وعلى تدريب العاملين في المجال الطبي وعلى اتجاه الجمهور عامة. كما تنعكس كذلك على الإنفاق الحكومي على الخدمات الصحية. ويشير جش إلى أن في معظم الدول النامية، ينفق من ٧٠٪ إلى ٨٠٪ من ميزانية الصحة على الخدمات العلاجية (Gish ١٩٧٧ ص ١٤). إلا أن السياسات الصحية في السنوات الأخيرة في معظم الدول بدأت مزيدا من التركيز على الوقاية من المرض. ويعني ذلك مزيدا من الاهتمام ببرامج تحسين الأحوال الصحية، مثل صحة البيئة، ورعاية صحة الأم والطفل، وتخطيط الأسرة، والتحصين والتطعيم، والقضاء على ناقلات الأمراض «كالذباب والبعوض وغيرها». كما تعني قلة التركيز على المستشفيات، وغيرها من التسهيلات الصحية التقليدية، ومزيدا من التركيز على الفرق الطبية المتحركة، والتربية الصحية، وإدخال البرامج الصحية ضمن البرامج المتكاملة للتنمية الصحية والاقتصادية لأي منطقة.

إن المبررات النظرية لزيادة التركيز على خدمات الصحة الوقائية مبررات مباشرة وواضحة نسبيا. فمن وجهة النظر الاقتصادية والاجتماعية فإن وقاية الناس من الإصابة بالمرض أفضل من علاجهم في حالة المرض. إذ من شأن ذلك أن يخفف المعاناة الإنسانية، وفقد الإنتاجية إذا أصيبوا بالمرض، ومن ناحية أخرى لأن التخلص من أسباب المرض يمكن أن يحقق نتائج طويلة الأجل، وأطول من علاج الحالات الفردية. ومثال ذلك مرض الملاريا

الذي يصبح علاجه عملية مستمرة لا نهاية لها، طالما تتكرر إصابة الناس به. ومن ثم فلا نهاية للمعاناة الإنسانية، والخسارة الإنتاجية وتكلفة العلاج. فإذا أمكن القضاء على الملاريا في منطقة فلن تكون هناك تكلفة للناس أو للحكومة. وتنطبق مبادىء مشابهة بالنسبة لمرض آخر، ينتشر في العالم الثالث، وهو الدوسنتاريا، الذي يمكن القضاء عليه تقريبا بتحسين الصحة البيئية.

ومن الحقائق التي تدعم هذه المبررات أن الموارد الطبية في معظم الدول النامية من الندرة، بحيث لا تكفي للعلاج إلا لنسبة ضئيلة من المحتاجين فعلا للعلاج. وبالتالي فإنه حتى لو استخدمت معظم الموارد لتوفير الخدمات العلاجية، فسيظل كثير من الناس يعانون، ويتوفون في كثير من الحالات، وهؤلاء في الأغلب هم أشد الناس فقرا وأكثرهم حرمانا. والواقع أن لهذا المبرر أهمية خاصة لأن علاج المرض بصفة عامة، يتطلب العلاج الفردي للمرض، بينما معظم الإجراءات الوقائية تؤثر في أعداد كبيرة نسبيا من الناس.

ومع ذلك، وعلى الرغم من هذه المبررات لصالح الخدمات الوقائية إلا أن تحول الاهتمام من الطب العلاجي إلى الطب الوقائي، مقيسا بتوزيع الموارد الصحية، وعلى الأخص التمويل والقوة العاملة، يأخذ مجراه بالفعل وببطء شديد في معظم الدول، إن لم يكن في كل الدول. ففي بابوا (غينيا الجديدة) مثلا، كان أحد أهداف الخطة الصحية ١٩٧٤/١٩٧٨ هو زيادة نسبة الموارد المخصصة لتحسين الأحوال الصحية، وإن لم يطرأ أي تغير يذكر، خلال فترة الخطة، كما يشير جدول (٧).

إن السبب الرئيس وراء ذلك هو محدودية الموارد الكلية، لدرجة أن أي توسع في الخدمات الوقائية، لا يمكن الوصول إليه إلا بتخفيض الخدمات العلاجية القائمة. وإذا تيسر تبرير ذلك من الناحية النظرية، فإنه من الناحية العملية صعب للغاية.

إن بعض الإجراءات، مثل إغلاق المستشفيات، وتخفيض عدد الأطباء، وتخفيض إمدادات الأدوية والأجهزة الطبية، هذه الإجراءات نادرا ما تلقى قبولا اجتماعيا أو سياسيا. بل في بعض الحالات قد لا تكون اقتصادية في المدى القصير. كذلك فإن جانبا من هذه المشكلة يكمن في أن الإجراءات الوقائية لا تؤدي عادة إلى تخفيض عاجل في المرض، وفي الوقت نفسه لا يمكن لأحد أن يمنع العلاج عن أولئك الذين يعانون.

## جدول (٧)

بابوا (غينيا الجديدة) : توزيع الانفاق الصحي في ارتباطه بنوعية الخدمات
(علاجية ، وقائية ، تدريبية)
١٩٧٣ — ١٩٧٨

| الوظيفة | نسبة الانفاق الصحي | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | ٧٤/٧٣ | ٧٥/٧٤ | ٧٦/٧٥ | ٧٧/٧٦ | ١٩٧٧ | ١٩٧٨ |
| العناية الصحية (علاجية) | ٦٨ر٨ | ٦٨ | ٧١ر٥ | ٧١ر٦ | ٧٢ر٧ | ٦٩ر٣ |
| تحسين الصحة (وقائية) | ١٤ر١ | ١٣ر٥ | ١٣ر٦ | ١٣ر١ | ١١ر٩ | ١٤ر٩ |
| التدريب الطبي | ٧ر٧ | ٦ر٨ | ٧ر٤ | ٥ر٨ | ٧ر٩ | ٧ر٥ |
| السياسة والإدارة | ٩ر٤ | ١١ر٧ | ٧ر٦ | ٩ر٥ | ٧ر٤ | ٨ر٣ |

المصدر: Mac Pherson ١٩٧٩ (أ) ص ١٤

### ٣ ــ توزيع الخدمات

إن حقيقة كون الحاجات كثيرة، والموارد محدودة، تعني أن قرارات هامة لابد أن تتخذ حول توزيع الخدمات الاجتماعية. وأحد أهم أدوار المخطط هو تقديم التوصيات حول كيفية اتخاذ هذه القرارات. ومن أهم جوانب التوزيع جانبان: التوزيع بين مختلف الجماعات والطبقات الاجتماعية، والتوزيع بين المناطق الجغرافية المختلفة، بما في ذلك المناطق الريفية والحضرية.

لقد ناقشنا بإسهاب في الفصل الثاني مدى التفاوت، وعدم المساواة بين الجماعات وبين المناطق، ودور المخطط الاجتماعي في محاولة تخفيف هذا التفاوت. فإذا سلمنا بأن معظم المخططين في مجال توفير الخدمات الاجتماعية معنيون بتخفيف مظاهر التفاوت وعدم المساواة، تصبح إحدى وظائفهم جمع البيانات عن التوزيع الحالي للخدمات، والحاجة إلى خدمات إضافية، والتوصية بمنح الأولوية لتلك المناطق، أو الجماعات التي هي في أمس الحاجة إلى تلك الخدمات.

إلا أن الموقف، من الناحية العملية، في الممارسة أكثر تعقيدا من ذلك، إذ نجد في المقام

الأول، مدى الصعوبة في الحصول على بيانات حديثة ودقيقة، عن التوزيع القائم للخدمات. ثانيا، أنه ليس من الممكن دائما المقارنة بين الحاجة بالنسبة لمنطقة ما أو جماعة معينة من الناس، بحاجات مناطق أو جماعات أخرى. مثال ذلك هل الحاجة إلى ماء الشرب النقي أكبر في منطقة ريفية أو حضرية؟ وأيهما أكثر أهمية القضاء على البلهارسيا في منطقة، أو تحسين التغذية في أخرى؟

ثالثا، إذا أمكن الوصول إلى توصيات هادفة، وموثوق بها بدرجة معقولة، فقد لا تكون هذه التوصيات عملية أو مقبولة سياسيا، إذ قد لا يتيسر في كثير من الدول منع الموارد عن طبقة اجتماعية، أو منطقة ما قوية من الناحية السياسية، حتى ولو كانت تتمتع بالفعل بمستوى عال من الخدمات الاجتماعية أكثر من غيرها. وقد اعتاد المخططون على تلك المواقف التي ترتبك معها خططهم، نتيجة لطلب أحد الساسة مدرسة، أو مستشفى، أو مورد ماء، أو غيرها في مناطقهم.

إن تخفيف مظاهر التفاوت بين المناطق الريفية والحضرية يثير مشكلات خاصة. ولو أخذنا الصحة مثالا فاننا نجد أنه في معظم الدول النامية يزيد الإنفاق على الخدمات الصحية، في المناطق الحضرية عنه في المناطق الريفية. كما أن مستوى الخدمات في الحضر أعلى منه في الريف. وتعترف معظم الدول بالحاجة إلى عكس هذا الاتجاه، وإعطاء الأولوية للمناطق الريفية. ولكن ذلك ليس بالأمر الهين.

ففي المقام الأول، نجد أن توفير العناية الطبية في المناطق الريفية يتطلب أسلوبا، يختلف اختلافا واضحا عن العناية الطبية في المناطق الحضرية، بما في ذلك العناية بمشكلات صحية مختلفة، واستخدام فئات مختلفة من العاملين في المجال الطبي، ومناهج بديلة في تشخيص وعلاج الأمراض. كل ذلك يتطلب تحولا جذريا في الخدمة الصحية، وهو أمر لا يمكن إنجازه في يوم وليلة.

وعلاوة على ما تقدم فإن أي توسع ذا بال في الخدمات الصحية الريفية لا يتحقق، مالم توقف أي زيادة، ان لم يخفض الإنفاق على الخدمات الحضرية. وربما يبدو ذلك مرغوبا من الناحية النظرية، إلا أنه صعب التنفيذ، على الأقل في المدى القصير.. ومن أسباب ذلك أنه قد يؤدي إلى تدهور أو قصور في استخدام الموارد الرأسمالية القائمة، وهكذا تتدنى الخدمة في المستشفيات الحضرية، نتيجة لقلة اعتمادات الصيانة، أو يقل استخدامها نتيجة للعجز في عدد الأطباء والأدوات الطبية. مثال ذلك ما حدث في زامبيا، حين بدأ الأطباء حركة التباطؤ في يونيو ١٩٨٠، احتجاجا على تدني أحوال العمل والمعيشة في المستشفيات الرئيسة الثلاثة في الحضر، حيث أجبرت الحكومة على تخصيص موارد أكثر لهذه المستشفيات،

في الوقت الذي كانت السياسة الرسمية تعطي الأولوية للخدمات الصحية الريفية «زامبيا ١٩٨٠».

أما السبب الآخر فيتعلق باحتمال الاحتجاج الشديد من جانب سكان المدن، بما في ذلك كبار الموظفين، ورجال السياسة، اذا تدهورت الخدمات الصحية الحضرية. ومثال ذلك ما حدث في بابوا (غينيا الجديدة) عام ١٩٧٨، حين رفعت رسوم المستشفيات بشكل مفاجيء، الأمر الذي أثار احتجاجا قوياً اضطرت معه الحكومة إلى سحب قرارها، وتخفيض هذه الرسوم. أما الدول التي حققت بنجاح إعادة توجيه الإنفاق على الصحة، وغيرها من الخدمات الاجتماعية، نحو المناطق الريفية، كما حدث في الصين وكوبا، فقد تحقق هذا التغير على أنه جزء من ثورة في البناء الاجتماعي والاقتصادي والسياسي للمجتمع.

## (٤) الكم مقابل الكيف

إن على المخططين أن يختاروا بين الكم والكيف، بسبب الموارد المحدودة، وهكذا وجدنا بالنسبة للتعليم، إذ قررت معظم الدول أن تعميم التعليم الابتدائي يزيد من أهميته، لدرجة يستحق معها إجراء بعض التضحيات في نوعية هذا التعليم ــ ومثال ذلك التوسع في التعليم الابتدائي في بعض الدول الإفريقية، بمضاعفة عدد الطلاب، مع تشغيل المدارس على فترتين صباحية ومسائية. بل إن بعض المدارس الابتدائية الحضرية في زامبيا تعمل على ثلاث فترات، وبخاصة الفصول الأولى، من أجل استخدام المباني المدرسية والمدرسين في أقصى طاقاتها. وهناك طريقة أخرى في التوسع السريع في التعليم بزيادة حجم الفصول، (أو بمعنى آخر برفع نسبة الطالب للمدرس)، أو استخدام مساعدين للمدرسين من غير المؤهلين، لمساعدة المدرسين المؤهلين. وفي دول أخرى مثل تانزانيا يُستخدم المدرسون والمباني المدرسية خارج ساعات العمل الرسمية من أجل تعليم الكبار.

وهناك اتجاه مشابه في الرعاية الصحية في دول كثيرة لاستخدام المساعدين الطبيين، الذين يتم تدريبهم بطريقة أسرع، وأقل تكلفة من الأطباء المؤهلين، في محاولة لتوفير شكل من أشكال الرعاية الصحية لأكبر عدد ممكن من الناس. وكانت الصين رائدة في هذا الاتجاه باستخدام ما اسمتهم «الأطباء الحفاة». فقد أصبح نموذجا لتوفير خدمات اجتماعية مختلفة في دول العالم الثالث.

وتجدر الإشارة إلى أن هذه القضية تتصل بتوزيع الخدمات الاجتماعية التي سبقت مناقشتها. إن الاختيار بين الكم والكيف ليس مقصوراً على توفير النقود فحسب، ولكنه قضية تتصل بأيهما أفضل، توفير خدمات أساسية لعدد كبير من الناس أم توفير خدمات على

مستوى عال، لعدد صغير من الناس المميزين نسبيا.

## ٥ ــ الأشكال الملائمة للخدمة الاجتماعية

إن البحث عن مناهج قليلة التكلفة لتوفير الخدمات الاجتماعية تقود إلى سؤال أعم، يدور حول أكثر الأشكال ملاءمة للخدمة الاجتماعية في العالم الثالث. ففي وقت ما كان من المسلم به أن المناهج والمستويات المطبقة في الدول المتقدمة ينبغي نقلها كما هي بقدر الإمكان في العالم النامي. ونتيجة لذلك، ورثت معظم دول العالم الثالث أنظمة تعليمية، ومستويات للرعاية الطبية، وأنماطاً للإسكان، واتجاهات للرعاية الاجتماعية، وفقا للممارسات السائدة في أوربا وشمال أمريكا.

وقد تنبهت معظم حكومات العالم الثالث حديثا إلى الحاجة إلى تعديل هذه الممارسات، لتقابل الظروف والحاجات الخاصة بدولهم. فالمسألة ليست مقصورة على البحث عن أساليب أقل تكلفة، لتوفير الخدمات الاجتماعية، وإنما هي استحداث مناهج ومستويات ملائمة للوسط الطبيعي والاجتماعي، والاقتصادي والسياسي للعالم الثالث. ويعد هذا التحرك، بطبيعة الحال، جزءا من عملية بحث أوسع عن التكنولوجيا الملائمة لكل جوانب التنمية.

إن البحث عن أكثر أشكال الخدمة الاجتماعية ملاءمة قد أدى إلى تغيرات ذات بال في النظم التعليمية، ومناهج الرعاية الصحية، وتوجهات الخدمة الاجتماعية، والمستويات المطبقة في توفير الإسكان، ومصادر المياه، والصرف الصحي، وغير ذلك من الخدمات. ويمكن توضيح ما يتضمنه ذلك من قضايا ومشكلات بالنظر بإيجاز إلى محاولات تطوير النظم التعليمية، لتصبح أكثر ملاءمة لحاجات الدول النامية. فمعظم دول العالم الثالث ورثت نظما تعليمية، شكلت وفقا لنظيرتها المتروبوليتانية، إلا أنها ومنذ الاستقلال، حاولت تطويع هذه النظم الموروثة لمقابلة الحاجات المحلية.

وقد لقي شكلان من أشكال التغير اهتماما خاصا. الأول هو إزالة كل الآثار الاستعمارية من النظام التعليمي، حتى يسهم التعليم في تنمية الإحساس بالهوية القومية، والعزة بين الناس. على أن هذا التغير يختلف في أسلوبه ودرجته من دولة إلى أخرى. ومع ذلك يتضمن العمل إعادة تصميم المناهج في بعض المجالات، مثل الدراسات الاجتماعية (وبخاصة إعادة كتابة التاريخ من وجهة النظر المحلية)، وإدخال موضوعات جديدة مثل السياسات المحلية، والثقافية، وإدخال أنشطة منهجية اضافية مختلفة، مثل الغناء والرقص، أو أنشطة شبه عسكرية ــ لتشجيع الإحساس بالهوية القومية.

وتعد الصين من أفضل الأمثلة، فقد استطاعت أن تحدث ثورة في نظامها التعليمي بهذه

الطريقة. فقد شهدت المدارس الصينية إدخال نوع من التربية السياسية في كل مكونات المنهج الدراسي تقريبا، وفي الأنشطة الاضافية كذلك، على الرغم من اتجاهها حديثا إلى زيادة الاهتمام بالنواحي الأكاديمية. وإذا كانت قلة من الدول قد سلكت مسلك الصين، إلا أن أغلبها قام ببعض المحاولات لتأميم النظام التعليمي.

أما النوع الآخر من التغير الذي يلقى اهتماما كبيرا، فقد صمم لإعادة توجيه النظام التعليمي نحو حاجات المناطق الريفية. فالتعليم، نتيجة لتأثير الاستعمار، كان موجها في الماضي نحو تدريب الناس، لشغل وظائف حضرية أو شبه حضرية، أكثر من العودة إلى حياة القرية. وقد أدى ذلك إلى مشكلات الزحف نحو الحضر، والبطالة بين المتسربين من المدارس. ومن ثم أصبح من غايات كثير من الدول الآن إعادة توجيه النظام التعليمي، حتى يوفر تدريبا للحياة الريفية، وللعمالة الحضرية في الوقت نفسه. وبعد، فهناك عدة طرق لمحاولة ذلك، وتشمل إدخال مقررات عن الزراعة والحياة الريفية، وإنشاء مزارع مدرسية، وغيرها من مشروعات عملية، وتقسيم الطلاب إلى مجالات أكاديمية وغير أكاديمية. هذه التغيرات يمكن أن تؤثر في أي نوع وعلى أي مستوى من التعليم. وتحاول بعض الدول، حتى على مستوى الجامعة، الأخذ بنوع من التحيز للريف، حتى لا ينفصل الطلاب كلية عن موطنهم الأصلي.

وتعد تنزانيا رائدة في إعادة توجيه النظام التعليمي نحو الحاجات الريفية. وقد أصبحت وثيقتها «التعليم للاعتماد على الذات.. «نيريري ١٩٦٧» نموذجا لدول عديدة أخرى إلا أن دولا كثيرة ومنها تنزانيا، واجهت مشكلات في هذا الصدد. وتتمثل إحدى هذه المشكلات في التوفيق بين الاتجاه نحو التأسيس الريفي للتعليم، والحاجة إلى المحافظة على حد أدنى من المستويات الأكاديمية، وضمان إعداد نسبة من الطلاب للأعمال الحضرية. وتعالج هذه الصعوبة غالبا عن طريق توزيع الطلاب على مسارات في المرحلة الثانوية (إما في المدرسة نفسها أو في نوعين من المدارس)، وإن كان ذلك يثير مشكلات أخرى، وبخاصة ذلك الشعور بالنقص، بين الطلاب الموجهين نحو المسار الريفي أو غير الأكاديمي. يؤدي ذلك إلى مشكلة أساسية أخرى، تتمثل في كون كثير من الطلاب والآباء، وبالتالي كثير من السياسيين، يعارضون هذه التغيرات. إنهم يميلون إلى النظر إلى التعليم أنه جواز مرور إلى الوظيفة في الحضر، لذلك فهم يعارضون أي محاولة لحرمانهم من ذلك. وهكذا تواجه مقترحات التغير مقاومة على الصعيد السياسي، وحتى لو نفذت فإنها لا تؤدي بالضرورة إلى هبوط ملحوظ في نسبة الباحثين عن وظائف حضرية. وكان ذلك سببا في انتشار رأي بين بعض التربويين، مثل فيليب فوستر Philip Foster، مؤداه أن إعادة توجيه النظام التعليمي نحو الحاجات الريفية أمر لا يستحق المحاولة، (Foster، ١٩٦٥، ١٩٦٦)

## ٦ ــ دور الدولة

مع أنه من المسلم به عادة أن الدولة تقوم بدور أساسي في توفير الخدمات الاجتماعية، إلا أنها ليست المؤسسة الوحيدة في هذا المجال.

ففي معظم الدول النامية، نجد المؤسسات التطوعية، والقطاع الخاص، والمجتمعات أو الأسر، تقوم بدور ما في توفير بعض الخدمات على الأقل. ومثال ذلك المؤسسات التطوعية ــ كالجمعيات الدينية ــ التي غالبا ما تنشيء المدارس والمستشفيات، وتوفر شكلا من أشكال الرعاية الاجتماعية. أما المدارس الخاصة وتسهيلات الصحة والإسكان فهي عادة متاحة للراغبين، أو القادرين على الدفع، كما أن المجتمعات والعائلات تلعب دوراً هاماً في مد أعضائها بالدعم والرعاية، التي تتولى الدول مسئوليتها في كثير من الدول المتقدمة.

ولعل أكثر الجوانب إثارة للجدل في هذه القضية، ما يتصل بدور القطاع الخاص في توفير الخدمات الاجتماعية. ففي حالة العناية الطبية الخاصة مثلا، تحاول كثير من الحكومات تقييد نشاط الأطباء، والمستشفيات التي تدار على أسس تجارية.. ومن أسباب ذلك أن هؤلاء الأطباء يفرضون أجورا عالية، ومن ثم فهي خدمة لا يقدر عليها إلا الصفوة. وتتكون هذه الصفوة إما من أفراد يدفعون نفقات علاجهم بشكل مباشر، أو من كبار الموظفين في شركات القطاع الخاص، التي توفر خدماتها الطبية الخاصة، أو تدفع لموظفيها لدى الأطباء الخصوصيين. ومن ثم فإن وجود التسهيلات الصحية الخاصة قد يؤدي إلى تأصيل مظاهر التفاوت، وعدم المساواة في الحصول على الخدمات الصحية، في وقت أصبحت فيه إحدى الغايات الأسياسية لحكومات كثيرة تخفيف هذا التفاوت. أما السبب الرئيسي الآخر، فهو أن الأطباء الوطنيين يتجهون إلى الممارسة الخاصة بدلا من العمل مع الحكومة، الأمر الذي يزيد من تفاقم الأزمة في أطباء الخدمات الصحية الوطنية، ومن ثم لا تحصل الدولة على عائد مباشر يذكر من الأموال العامة، التي أنفقت على تدريب هؤلاء الأطباء.

وكغيرها من القضايا التي نوقشت، فإنه من السهل الكشف عن مثالب الخدمات الصحية الخاصة، ولكنه من الصعب في الواقع التخلص منها، بسبب المصالح الخاصة لأصحاب السلطة. فرجال السياسة، وكبار الموظفين، وغيرهم من المشاركين مباشرة أو بشكل غير مباشر في اتخاذ القرار هم في الأغلب من المستفيدين من هذه الخدمات، وبالتالي فهم يقاومون أي محاولة لإلغائها. وإن كانت دول قليلة قد أقدمت بالفعل على هذه الخطوة، مثل تنزانيا في صيف ١٩٨٠، فقد انتهت دول أخرى إلى حل وسط، بالسماح للخدمات الخاصة، مع بعض الضوابط، للتخفيف من آثارها الضارة. مثال ذلك الأخذ بنظام

التكليف، وبمقتضاه يصبح على كل طبيب أن يعمل للحكومة عددا معينا من السنين بعد التخرج.

### ٧ ــ تمويل الخدمات الاجتماعية

إن دور الخدمات الاجتماعية يثير سؤالا عاما عن كيفية تمويل الخدمات الاجتماعية، وهنا يمكن عرض الاختيارات النظرية المتاحة للحكومات في شكل متصل، في أحد طرفي هذا المتصل يصير تقديم هذه الخدمات بالكامل على أسس تجارية، إما عن طريق القطاع الخاص، أو عن طريق الدولة، على أساس دفع الأجور تجاريا. أما على الطرف الآخر يصير تقديم هذه الخدمات مجانا من جانب الدولة، أو بمعنى آخر يكون تمويلها من خلال ما تقدمه القطاعات الأخرى للاقتصاد من دعم.

أما في الواقع الفعلي، فنجد معظم الدول في العالم المتقدم والنامي، يأخذون بنوع من الحل الوسط بين هذين الطرفين من المتصل. مثال ذلك أن كثيراً من الدول النامية تحصّل رسوما بسيطة في مدارس الدولة ــ على الأقل في مستويات معينة من النظام المدرسي ــ وتفرض رسوما على كل الخدمات الصحية أو بعضها. وتصبح المشكلة في تقرير حجم الدعم اللازم، وفي تحديد أي الخدمات، وأي الجماعات الاجتماعية، أو المناطق، ينبغي أن تستفيد أكثر من هذا الدعم، وكيف يمكن تحصيل الأموال اللازمة لدعم الخدمات الاجتماعية.

وهناك قضية إضافية تخص تلك الدول، التي تسير على أكثر من مستوى واحد من الحكومة، وتتصل بطريقة توزيع تكلفة الخدمات الاجتماعية، بين الحكومة المركزية وبين سلطات الولاية، أو السلطات المحلية. إلا أن مناقشة هذه القضايا بالتفصيل تخرج عن نطاق هذا الكتاب، ولكن لزم التنويه بأن تبني أي حل من الحلول ينبغي أن يعكس، وبصفة خاصة، الأهداف الاجتماعية، أو السياسات التي تعمل الحكومات على تنفيذها. ومثال ذلك إذا كان من الأهداف الهامة تخفيض مظاهر التفاوت بين المناطق الريفية والحضرية، فلا بد من زيادة دعم الخدمات الاجتماعية في الريف عنها في الحضر.

### جهاز التخطيط

دارت المناقشة حتى الآن حول نوع العمل الذي يقوم عليه تخطيط الخدمات الاجتماعية، وبعض أهم قضايا السياسة ، التي يمكن أن تنشأ خلال العمل. وفي هذا الجزء من الفصل نعرض للإطار التنظيمي، الذي تخطط فيه الخدمات الاجتماعية، وبصفة خاصة، العلاقة بين مختلف المؤسسات المعنية بالتخطيط.

ففي معظم الدول تقع مسئولية توفير خدمات اجتماعية معينة على الوزارات، وأقسام أو إدارات الجهاز الحكومي. يتمثل ذلك في وجود وزارة للتربية، ووزارة للصحة، ووزارات أو أقسام من وزارات مسئولة عن الرعاية الاجتماعية والإسكان، وما إلى ذلك. ومع ذلك، وعلى الرغم من الوضوح في تحديد المسئولية الرئيسية لهذه الأجهزة، إلا أنه ما زال هناك عدد آخر من المؤسسات أو المنظمات المعنية، ومن الضروري التنسيق الفعال بين أنشطتها. وفي هذا الجزء سوف ندرس دور أربعة أنواع من المؤسسات: الوزارة الوظيفية أو القسم المسئول عن خدمة اجتماعية معينة، ومؤسسة التخطيط القومي، والسلطات المحلية وجماعات المجتمع، والمؤسسات التطوعية أو الخاصة.

### ١ ــ الوزارة المسؤولة عن الخدمات

إن ضمان التخطيط الفعال لأي خدمة اجتماعية، يتطلب وجود وظيفة تخطيطية كافية داخل الوزارة المسئولة عن خدمات اجتماعية، الأمر الذي يساعد على الصياغة الدقيقة للسياسات والبرامج، لا تحديدها بشكل مؤقت. ونظراً لما لوحظ في معظم المؤسسات الحكومية، من انشغال معظم العاملين بالأعمال الأدارية اليومية، كان من الضروري إنشاء قسم خاص، أو وحدة داخل الوزارة، تتحمل المسئولية الدائمة للتخطيط، وإلا فإن الأعمال الروتينية، والأزمات المفاجئة سوف تحظى حتما بالأولوية على أي شكل من رسم السياسة، أو التخطيط طويل الأمد.

أما عن الحجم الأمثل لوحدة التخطيط، وطريقة تكوينها، فسوف يختلف ذلك بدرجة كبيرة، بناء على نوع الخدمة، وحجم الدولة، ودور التخطيط فيها، وعوامل أخرى. ولكن يوصى بصفة عامة بأن تكون هذه الوحدة صغيرة نسبيا، على أن تعتمد على العاملين في الأقسام الفنية الأخرى للوزارة، للمساعدة في إعداد الخطط في نطاق مسئوليتها. ويساعد هذا الأسلوب على الاستفادة القصوى من الموارد النادرة لقوة العمل الفنية، بل يضمن في الوقت نفسه أن تأتي الخطط واقعية، وأن تحصل على دعم المسئولين عن تنفيذها، أما الدور الرئيس لوحدة التخطيط في هذه الحالة، فيقوم على تشجيع الأقسام الفنية المختلفة، للمشاركة في بعض أنشطة التخطيط، والتنسيق بين مختلف الجهود، وضمان مسايرتها للسياسات الوزارية العامة.

وفي الغالب، فإن وحدة التخطيط تضم عاملين ذوي تدريب مهني في الخدمة الاجتماعية التي تختص بها. ومثال ذلك أن وحدة التخطيط التربوي تضم إداريين تربويين (الذين بدأوا عملهم عادة مدرسين)، ووحدة التخطيط الصحي، تضم الأطباء أو الإداريين الصحيين، وهكذا.. إلا أنه من المرغوب كذلك أن تضم الوحدة عددا آخر من العاملين، لتوفير المهارات

المتخصصة في التخطيط. ولذلك نجد أوسكار جش، في كتاب مفيد له بعنوان «دليل المخططين الصحيين» يقترح أن أهم العاملين المطلوبين لوحدة التخطيط الصحي هم: طبيب واقتصادي، (أو أي موظف لديه تدريب في الاقتصاديات) واحصائي (Gish ١٩٧٧ الفصل الثاني). وهنا يتولى الطبيب المدخلات الطبية الأساسية، تساندها الأقسام الفنية المختلفة في الوزارة، في حين يعني الاقتصادي بضمان العناية الكافية باقتصاديات توفير الرعاية الصحية (Gish، ١٩٧٧ ص ٧)، أما الإحصائي فسوف يساعد في جمع وتحليل البيانات الأساسية، بوصفه متطلبا أساسيا للتخطيط الفعال، ويمكن إضافة فئات أخرى من العاملين إلى وحدات التخطيط الكبيرة، مثل عالم اجتماعي ومتخصصين في مجالات صحية معينة.

### ٢ ــ مؤسسة التخطيط القومي

لن نتعرض في هذا الفصل للدور العام لمؤسسة التخطيط القومي، أو للمخططين الاجتماعيين بها. ولكننا في هذه المرحلة سوف نسلم فقط بأن معظم الدول النامية، الملتزمة حقيقة بالتخطيط، لديها منظمة قومية للتخطيط من نوع ما. وسوف نركز اهتمامنا على دور هذه المنظمة في تخطيط الخدمات الاجتماعية. وفي الفصل العاشر سوف نحاول بلورة بعض النتائج المتعلقة بالدور العام لمؤسسة التخطيط، وعلى الأخص بالنسبة للتخطيط الاجتماعي.

إن العلاقة بين مؤسسة التخطيط القومي وأي وزارة وظيفية ــ مثل التربية، والصحة، والإسكان ــ ليست مغايرة للعلاقة بين وحدة التخطيط، والأقسام الفنية في داخل إحدى الوزارات الوظيفية. إن أكثر الأدوار أهمية، بالنسبة لمؤسسة التخطيط القومي، هو تنسيق خطط الوزارات الوظيفية، مع خطط القطاعات الأخرى، وضمان تمشيها مع السياسات والأولويات القومية العامة. وقد وجدت كثير من المؤسسات القومية أن أفضل طريقة لتحقيق ذلك هي العناية بالأساسيات، والاعتماد على الوزارة الوظيفية، في كل ما يتعلق بتفاصيل العمل التخطيطي، وإن وجدت بعض الحالات التي تقوم فيها مؤسسة التخطيط بدور أكثر شمولا من ذلك، الأمر الذي قد يكون راجعا إلى قصور الإمكانات التخطيطية في الوزارة الوظيفية، أو رفض الوزارة معاملة التخطيط بجدية، أو الالتزام بالسياسات القومية، أو لرغبة المؤسسة القومية في الهيمنة على عملية التخطيط.

على أن دور مؤسسة التخطيط ليس سهلا في معظم الأحيان، بل كثيرا ما ينشأ النزاع بينها وبين غيرها من المؤسسات، المعنية بتخطيط الخدمة الاجتماعية، وعلى الأخص الوزارة الوظيفية المختصة. ولعل أكثر مصادر النزاع وضوحا هو المجموع الكلي للموارد المخصصة لخدمة اجتماعية معينة، حيث يتعين على مؤسسة التخطيط القومي تحقيق التوازن بين حاجات تلك الخدمة، وبين حاجات القطاعات الأخرى جميعا، بينما تحرص الوزارة فقط على الحصول على

أكبر قدر ممكن من الموارد القومية. هذا ولا يمنع من ظهور النزاع حول مسائل أقل وضوحا. ومثال ذلك في حالة التعليم، قد تعني المؤسسة القومية بالعلاقة بين التعليم والعمالة، ومن ثم تحبذ فقط نوع التعليم الذي يتمشى مع متطلبات العمالة، وإعادة توجيه المناهج الدراسية نحو حاجات المناطق الريفية. في حين تتخذ وزارة التربية خطا أكثر واقعية (أو أكثر محافظة) تجاه جدوى هذه الإجراءات، على ضوء الحاجة الشعبية للتعليم، والصعوبات العملية في إدخال تغييرات على المناهج.

على من ينبغي أن تقع مسئولية تخطيط الخدمة الاجتماعية في مؤسسة التخطيط القومي؟ تتوقف إجابة هذا السؤال على حجم مؤسسة التخطيط، والدور الذي تقرر أن تقوم به في عملية التخطيط. ففي بعض الحالات قد تضم المؤسسة وحدة صغيرة، مسئولة فقط عن خدمة اجتماعية معينة ـــ مثل التعليم أو الصحة، ولكن، في الأعم الأغلب، تكون هذه الوحدة، أو ربما يكون شخص واحد، مسئولا عن تخطيط كل الخدمات الاجتماعية. ولعل من أهم الاعتبارات هنا هو ضمان الاستمرار، بمعنى أن يتعامل الشخص نفسه (أو الجماعة) دائما، مع كل ما يتصل بخدمة معينة. كما أنه لا بد من التنسيق بين هذا الشخص، ووحدة التخطيط في الوزارة الوظيفية المختصة. أما عن المسئولين عن تخطيط الخدمات الاجتماعية، في مؤسسة التخطيط، فقد يكونون أفرادا من الحاصلين على تدريب مهني في خدمات اجتماعية معينة، كالصحة أو التعليم، أو الرعاية الاجتماعية أو الإسكان أو قد يكونون من الممارسين العاملين في التخطيط الاجتماعي. وسوف نناقش ذلك بالتفصيل في الفصل العاشر.

### ٣ ـــ السلطات المحلية، أو جماعات المجتمع

من الصعب التعميم حول دور السلطات المحلية أو المجتمعات المحلية، في تخطيط الخدمة الاجتماعية، إذ يتوقف الأمر على ما يقومون به من دور في توفير خدمات معينة. ويعتمد ذلك بدروره على البناء السياسي في الدولة. ففي بعض الدول، توجد لامركزية ملحوظة في السلطات والوظائف، وتلعب السلطات المحلية (مثل مجالس الحكومة المحلية، أو حكومات الولايات في النظام الفيدرالي) دورا هاما في توفير خدمات لجتماعية كثيرة، بل قد تتمتع باستقلالية نسبية في تحديد السياسة. ففي مثل هذه الحالات، عادة ما تظهر الحاجة إلى نوع من سلطة تخطيط على هذا المستوى، سواء في المكاتب المحلية للوزارات الوظيفية المعنية، أو في مكتب تخطيط محلي أو إقليمي متعدد الأغراض.

وفي دول أخرى حيث مركزية الإدارة، وبالتالي مركزية التخطيط، لا تظهر الحاجة إلى سلطة تخطيطية على المستوى المحلي. ومع ذلك فما زال من الضروري وجود بعض المشاركة المحلية في عملية التخطيط، ضمانا لملاءمة الخطة للظروف والحاجات المحلية. ومثال ذلك

ضرورة المشاركة المحلية وقت تخطيط مواقع التسهيلات الجديدة كالمدارس والمراكز الصحية أو التسهيلات المجتمعية، أو وقت برامج تتطلب مساندة وفهما وتعاونا من السكان المحليين ، فقد انتهت دراسة لمنظمة الصحة العالمية، عن الطرق البديلة في العناية الصحية انتهت الى أن المشاركة تجعل من المجتمعات المحلية أكثر تعبئة واستعدادا، وترفع من وعيهم الصحي، وتوفر للسلطات الصحية ما يلزمها من بيانات، من أجل ادارة أفضل وأكثر حساسية (Diukanovich mach ١٩٧٥ص ١٠١).

على أنه إذا وجد شكل من أشكال اللامركزية أو المشاركة المحلية في التخطيط، فمن المحتمل ظهور التعارض بين المصالح القومية والمحلية. وأكثر مصادر هذا التعارض تتصل بتوزيع الموارد بين المناطق، وبعض مسائل السياسة، حيث تختلف المصالح المحلية عن القومية. ومثال ذلك من حقل التعليم، أن منطقة ما تزيد فيها نسبة طلاب المرحلة الثانوية عن المتوسط القومي، قد تضغط من أجل زيادة التوسع في التعليم الثانوي، دون تقدير كامل للآثار المترتبة على ذلك، سواء على مظاهر التفاوت بين المناطق، أو على تخطيط القوى العاملة على المستوى القومي. فقد حدث بالفعل في بابوا (غينيا الجديدة)، بعد اللامركزية الحديثة التي حصلت عليها الحكومات الإقليمية، حدث أن ظهرت مواجهة بين الحكومات المحلية والحكومات القومية، الأمر الذي أثار كثيرا من القضايا، حول درجة السيطرة التي ينبغي أن تمارسها الحكومة القومية على التعليم. (بابوا ــ غينيا الجديدة ١٩٧٩).

### ٤ ــ المؤسسات التطوعية أو الخاصة

إن دور المؤسسات التطوعية أو المنظمات الخاصة يختلف كذلك من دولة إلى أخرى. ومع ذلك، وكما أشرنا سابقا، ففي كثير من الدول النامية تلعب المؤسسات التطوعية، وبخاصة المنظمات الدينية، دورا رئيسا في توفير الخدمة الاجتماعية. وفي هذه الحالة، لابد من مشاركتها في عملية التخطيط. ويتم ذلك عن طريق تمثيلها في لجان التخطيط، على المستوى القومي، وعلى المستوى المحلي أيضا. أما المسائل التي عادة ما تعني بها هذه المؤسسات، والتي تثير اختلافا في الرأي أحيانا، فتشمل بعض الأمور الإدارية، مثل إدارة المؤسسات الخاصة، وحجم الدعم من جانب الدولة وبعض القضايا الرئيسة، المتصلة بنوع الخدمة التي تقدمها هذه المؤسسات.

وهكذا، في حالة التعليم، فإن بعض المسائل الحساسة قد تشمل: مضمون المناهج الدراسية (بخاصة مقدار الوقت المخصص للتعليم الديني، وإن لم يكن الوحيد)، وإجراءات تخصيص المنح للمدارس المعانة من الدولة، والسياسات المتصلة برسوم المدارس، وإجراءات تعيين وتدريب المدرسين. وأحيانا يدب التنافس بين المنظمات المختلفة (مثل الطوائف

الدينية)، الأمر الذي يسبب بعض المشكلات للمخططين، الذين يجدون انفسهم في موقف المحكمين بين المنظمات المتنافسة.

## مشكلات في تخطيط الخدمات الاجتماعية

يعني هذا الجزء بالمشكلات التي تواجه تخطيط الخدمات الاجتماعية، وكثير من هذه المشكلات ورد ذكرها ــ عرضا ــ في بداية هذا الفصل، ولكن هذا الجزء يناقشها بطريقة منهجية، حيث تقسم هذه المشكلات إلى أربع فئات رئيسة وهي: عدم الاتفاق على السياسات، ونقص التنسيق بين القطاعات المختلفة، والإخفاق في تحقيق أهداف الخطة، والمشكلات المتصلة بسياسات تخطيط الخدمات الاجتماعية.

### ١ ــ عدم الاتفاق على السياسات

من المشكلات الرئيسة في أي شكل من أشكال التخطيط، عدم الوصول إلى اتفاق، حول واحدة أو أكثر من قضايا السياسة الأساسية. ولابد أن يكون واضحا، من التحليل السابق للمسائل الأساسية المتعلقة بالسياسة، أنه في تخطيط خدمة اجتماعية ما، هناك مجال كبير لعدم الاتفاق على أفضل السبل، لأي قضية أو مشكلة خاصة. وقد يحدث ذلك إما في داخل الوزارة الوظيفية، المسئولة عن الخدمة الاجتماعية المعنية، أو بين الوزارة وغيرها من المؤسسات المشاركة.

إن عدم الاتفاق حول المسائل الأساسية للسياسة قد يجعل من المتعذر التخطيط الفعال، أو على الأقل قد يؤخر عملية إعداد الخطة ومثال ذلك ما حدث في بابوا (غينيا الجديدة)، فقد استغرقت خطة التعليم ٧٦ ــ ١٩٨٠ حوالي ثلاث سنوات لإعدادها، وخلال هذه الفترة رفضت ثلاثة مشروعات خطط، قبل الوصول إلى الاتفاق النهائي. ودارت نقاط الاختلاف في هذه الحالة، حول عدد سنوات التعليم الابتدائي الأساسي، ولغة التدريس في السنوات الأولى للمرحلة الابتدائية، وإلى أي مدى ينبغي توجيه المنهج الدراسي، ليكون أكثر ملاءمة لحاجات المناطق الريفية.

### ٢ ــ نقص التنسيق بين القطاعات المختلفة

تتمثل المشكلة العامة الأخرى، في نقص التنسيق بين الخطط، الخاصة بخدمة اجتماعية معينة، وخطط الخدمات الأخرى أو الاشكال الأخرى للنشاط التنموي. ويمكن أن تظهر هذه المشكلة، بصفة خاصة، بالنسبة لبعض الجوانب، في خدمة اجتماعية معينة تتداخل مع قطاعات أخرى، ومن ثم ينبغي أن تخطط على أنها جزء من برنامج تنموي متكامل. فنجد

في حالة التخطيط الصحي مثلا، أن توفير العناية الصحية الأولية ــ وبخاصة الخدمات الصحية الوقائية ــ على مستوى القرية أو المجتمع المحلي، لابد أن يخطط على أنه جزء من برنامج متكامل، يضم إلى جانب وزارة الصحة، تلك الوزارات المسئولة عن الزراعة، والتربية، والمياه والصرف الصحي، وتنمية المجتمع.

إن نقص التنسيق بين القطاعات المختلفة يمكن، في الأغلب، رده وببساطة، إلى عدم كفاءة الاتصالات بين مختلف المؤسسات المعنية، لا إلى رغبة مقصودة للنزاع من جانب وزارة ما. ولذلك فإن اللوم هنا يمكن أن يوجه إلى مؤسسة التخطيط القومي لأن مهمتها تنسيق الأنشطة التخطيطية لمختلف قطاعات الحكومة. ولكن قد يطرأ أحيانا اختلاف أساسي، بين مؤسسة التخطيط ووزارة وظيفية معينة، أو بين الوزارات الوظيفية، الأمر الذي يؤدي إلى عدم التعاون بشكل مقصود. وفي أسوأ الحالات، قد يتطلب الأمر تدخلا سياسيا على مستوى عال لحل المشكلة.

### ٣ ــ الاخفاق في تحقيق أهداف الخطة

من الانتقادات الرئيسة في أي شكل للتخطيط، عدم تحقيق الخطة للأهداف التي وضعت من أجلها، وهو أمر يتكرر حدوثه في تخطيط الخدمة الاجتماعية. وقد سبقت الإشارة إلى بعض الصعوبات التي تواجه تنفيذ سياسات معينة ــ مثل تغيير التوجه من الخدمات الصحية العلاجية إلى الخدمات الوقائية، أو من الرعاية الصحية الحضرية إلى الريفية، أو إعادة توجيه المناهج الدراسية نحو حاجات التنمية الريفية ــ وغيرها من الأمثلة التي تظهر في خدمات اجتماعية أخرى.

قد يعود الاخفاق في تحقيق أهداف الخطة في بعض الأحيان إلى المخططين أنفسهم. إن المخططين، كما أشرنا، قد لا يأخذون في حسابهم، وفي كل الأحوال، الموارد المالية أو البشرية المتاحة، أو غيرها من العوامل، التي ربما تؤثر في الدرجة التي يمكن أن يصل إليها تحقيق الأهداف. فمثلا قد توضع الخطط للتوسع في التعليم الابتدائي، دون اهتمام كاف بما يتطلبه ذلك من تدريب إضافي لمدرسي المدارس الابتدائية، أو قد يتم التخطيط لمدارس جديدة، دون التشاور مع وزارة الأشغال، المسئولة عن التشييد. إن إخفاق الخطة الصحية في بابوا (غينيا الجديدة) ١٩٧٤ ــ ١٩٧٨، التي أشرنا إليها، قد يكون راجعا، على الأقل جزئيا، إل التقديرات الطموحة لحجم الموارد المتاحة (Mac Pherson ١٩٧٩أ) ومن ناحية أخرى فقد يعد المخططون خططهم بطريقة لا تساعد على التنفيذ، أو دون اتخاذ الخطوات اللازمة لبدء عملية التنفيذ وفي حالة كهذه فإن أهداف الخطة، أو حتى الخطة ذاتها، قد ينتهي بها الأمر إلى عالم النسيان.

إلا أنه ليس من العدل إلقاء اللوم دائما على المخططين. إن أفضل المخططين قد لا يستطيعون التنبوء بكل المعوقات، التي يمكن أن تنشأ عند حلول فترة التنفيذ. فقد يتدهور الوضع المالي للدولة، مما يؤدي إلى استقطاعات في ميزانية كل القطاعات. أو قد تؤدي أحداث غير متوقعة إلى تحويل الموارد من مشروع إلى آخر، أو من قطاع إلى آخر أو قد لا تصل الموارد الخارجية في شكل أموال أو عاملين، أو مشكلات التشييد، التي قد تؤخر بناء مدارس جديدة، أو مراكز صحية أو مساكن وهكذا.. إضافة إلى ذلك، وإن أعدت الخطط بعناية، فلا يمكن دائما توقع رد فعل الناس تجاهها. مثال ذلك الأهداف المتعلقة بزيادة أعداد البنات في المدارس الثانوية أو الجامعة، قد لا تتحقق بسبب معارضة الآباء لتعليم البنات أو قد تخفق برامج تنظيم الأسرة بسبب رفض الناس تحديد حجم الأسرة.

وكالحال في أشكال التخطيط الأخرى، فمن أهم الأمور ضمان متابعة عملية التنفيذ، حتى يمكن مراجعة الخطة إذا وجدت ظروف غير متوقعة. وهكذا يصبح التخطيط كما أكدنا في الفصل الأول، يصبح عملية مستمرة، حيث تتم المراجعة المستمرة للخطة، بحيث لا تنفصل مرحلة التخطيط عن مرحلة التنفيذ.

### ٤ ــ سياسة تخطيط الخدمات الاجتماعية

يرى المخططون أن أكبر مشكلاتهم تكمن في السياسة. و يشكون من عدم استطاعتهم التخطيط السليم، بسبب التدخل السياسي، أو من عدم تحقيق أهداف الخطة بسبب العوامل السياسية. وهنا يمكن القول بأن تخطيط الخدمات الاجتماعية معرض، بصفة خاصة، لما يسمى بالتدخل السياسي، بسبب النسبة العالية من الطلب الجماهيري على الخدمات الاجتماعية عامة، وخدمات الصحة والتعليم بصفة خاصة. ومن ثم يمارس السياسيون ضغطا من أجل بناء مدارس أو مستشفيات جديدة في مناطقهم الانتخابية، لأن ذلك هو أيسر السبل للتدليل على اهتمامهم بتنمية المنطقة، وبالتالي يزيدون من فرص اعادة انتخابهم. وبالمثل فإن الجماعات الإقليمية القومية، قد تؤثر في توزيع الموارد، لدرجة يصبح من المستحيل معها الوصول إلى التوزيع الإقليمي العادل للخدمات الاجتماعية، أو قد يرفض أعضاء الحكومة أو البرلمان خططا، تقيد الخدمات الصحية والتعليمية الخاصة، لأنهم هم المستفيدون من هذه الخدمات.

هذه المعوقات يمكن أن تجعل عمل المخطط صعبا للغاية. فإذا هو تجاهل الحقائق السياسية في الموقف، فقد لا تدخل خططه مرحلة التنفيذ، ومن ثم يصبح التخطيط عملا عقيما. ويمثل ذلك جانبا كبيرا من المشكلة في حالة الخطة الصحية، في بابوا (غينيا الجديدة)، التي أشرنا إليها. أما إذا حاول المخطط أن يأخذ كل العوامل في الحسبان،

ويضمن التأييد السياسي لخططه، فإن عملية التخطيط سوف تستغرق وقتا أطول، وقد تنتهي الخطط بكثير من الحلول الوسط والمتناقضات. ومثال ذلك، فقد تنص خطة ما على الحاجة إلى عدالة أكبر في توزيع الخدمات، ولكنها تتضمن في الحقيقة إجراءات قليلة جدا يمكن أن تساهم في تحقيق ذلك.

إلا أن العلاقة بين السياسة والتخطيط ليست بهذه السهولة، حتى يمكن النظر ببساطة إلى السياسة على أنها مشكلة. لقد وضعنا السياسة تحت العنوان العام لمشكلات تخطيط الخدمات الاجتماعية من باب التيسير فقط، ولكن الموقف أكثر من ذلك تعقيدا. إذ لابد من النظر إلى كل أشكال التخطيط أنها تدريبات سياسية، بمعنى أن التخطيط يتضمن اتخاذ قرارات حول توزيع الموارد النادرة، وهذه القرارات تتضمن حتما نزاعا أو نزاعا محتملا، بين الجماعات السياسية. هذا وتختلف العلاقة بين السياسة والتخطيط اختلافا كبيرا بين الدول، تبعا للبناء السياسي في كل دولة. ولكن يلعب السياسيون في كل المجالات دورا حاسما كما تطغى القرارات السياسية على غيرها من القرارات. أو بمعنى آخر ينبغي النظر إلى السياسة على أنها جزء لا يتجزأ من عملية التخطيط، لا على أنها مشكلة مزعجة فقط.

وهكذا لا يمكن الفصل بين عملية تخطيط الخدمات الاجتماعية وبين القضايا الأكثر عمومية والمتصلة بتوزيع الموارد الاقتصادية والاجتماعية وتوزيع القوة السياسية والتي تلعب دورا بهذا الحجم في تحديد طريقة تخصيص هذه الموارد، أو بمعنى آخر انها لا يمكن أن تنفصل عن عمليات التغير الاجتماعي والسياسي، وينعكس ذلك على حقيقة أن الدول التي حققت أكبر نجاح في احداث تغيرات جذرية في توفير الخدمات الاجتماعية الأساسية، كما حدث في الصين وكوبا، هذه الدول قد حققت هذه التغيرات فقط كجزء من ثورة أشمل سياسية واجتماعية واقتصادية.

ولنختتم هذا الفصل بفقرتين تؤكد علاقة ما تقدم بالتخطيط الصحي والتربوي، بالنسبة للتربية ويرى Williamson في كتابه عن العلاقة بين التربية والبناء الاجتماعي للتنمية:

«ان التخطيط في التربية ليس محايدا أبدا، وليس أمرا يمكن رده الى اعتبارات الكفاءة الفنية، ففي عالم يتجه باطراد نحو البيروقراطية فان الاشادة بقوة الخبير، والتبريرات المتصلة بالحاجة الفنية الملحة تحجب الطابع السياسي للتخطيط واتخاذ القرار (Williamson ١٩٧٩ ص ٢٠٦).

وبالنسبة للتخطيط الصحي يؤكد جش العلاقة بين المرض والفقر وينتهي الى:

«ان الطريق نحو تخفيض نسبة المرض والوفاة طريق جهده التقدم الاجتماعي والسياسي، والذي ينعكس على نظام متقدم من توزيع الخدمات الصحية، أكثر من التقدم في العلوم الطبيعية ذاتها» (Gish ١٩٧٠ ص ١٥).

# الفصل الرابع

# دور التخطيط الاجتماعي في التخطيط للتنمية القومية

شرحنا في الفصل الأول كيف أن الجوانب الاجتماعية للتنمية قد لقيت بالتدريج مزيدا من الاهتمام، وكيف أثر ذلك في طبيعة التخطيط التنموي، وساهم في نشأة التخطيط الاجتماعي في أشكاله المختلفة. ويدرس هذا الفصل أثر هذا التغير في الاهتمام في طبيعة التخطيط التنموي، على المستوى القومي. كما يعنى بالعوامل الاجتماعية ذات الأهمية في تخطيط التنمية القومية، وكيف تؤخذ هذه العوامل بالفعل في الحسبان، والتنظيم المطلوب لاجراء ذلك، وأخيرا المشكلات التي تنشأ في هذا الشكل من التخطيط الاجتماعي.

## أهمية العوامل الاجتماعية

يمكن توضيح الأهمية التي تعطى الآن لما يسمى بالعوامل الاجتماعية، في تخطيط التنمية القومية، بمقتطفات من عدد من استراتيجيات التنمية القومية. وعلى سبيل المثال سننظر إلى تلك الاستراتيجيات في تنزانيا، وبابوا غينيا الجديدة، وزامبيا، والهند. ففي تنزانيا نجد أن الرئيس (السابق) نيريري، في مناقشته لنتائج إعلان السياسة ذات الأهمية الكبرى في الدولة — إعلان أروشا ١٩٦٧ — يشرح الآتي:

«إن إعلان أروشا .. هو التزام بنوعية خاصة للحياة. إنه يبنى على التسليم بالمساواة الانسانية، على الاعتقاد بأنه خطأ من الانسان أن يتسلط أو يستغل الآخر، وعلى المعرفة بأن كل فرد يتطلع إلى أن يعيش في المجتمع حراً، يستطيع أن يحقق حياة لائقة في سلام مع جيرانه. فالوثيقة بمعنى آخر تدور حول الانسان».

وهكذا يتأصل في إعلان أروشا رفض مفهوم المجد القومي، منفصلا عن رفاهية المواطنين، وكذلك رفض الثروة المادية لذاتها. إنه التزام بالاعتقاد أن في الحياة أمورا أخرى أكثر من تكديس الثروات، وأنه إذا تعارض السعي وراء الثروة، مع أمور، مثل الكرامة الانسانية، والمساواة الاجتماعية، فسوف تعطى الأولوية للأخيرة (Nyrere ١٩٦٨م ص ٣١٦).

أما في بابوا (غينيا الجديدة) فيشتمل الدستور القومي على خمسة أهداف قومية، تستخدم كأساس لوضع السياسة، كما يرد ذكرها في معظم وثائق التخطيط. وشرح الدستور أول هدفين من هذه الأهداف فيما يلي:

«نعلن هدفنا الأول في أن يشارك كل شخص مشاركة ديناميكية في عملية تحرير نفسه أو نفسها، من كل شكل من أشكال الطغيان أو الظلم، حتى تتاح لكل رجل أو امرأة الفرصة للنمو في شخصه الكلي، وفي علاقته بالآخرين.

ونعلن هدفنا الثاني، في أن يكون لكل المواطنين فرصة متساوية للمشاركة في الاستفادة من تنمية مجتمعنا» (بابوا غينيا الجديدة ١٩٧٥. ص ٢).

وفي زامبيا نجد أيديولوجية «الانسانية» تؤكد بالمثل على أهمية الانسان في التنمية. يقول أحد الكتاب عن الانسانية الزامبية أنها: «قد عجلت في تحويل الموقف من التركيز على الملكية إلى التركيز على الانسان. إذ على الملكية أن تكون في خدمة الانسان، لا أن يكون الانسان محكوما بالملكية، فالملكية في النهاية ليست إلا صفة للانسان بوصفه كائنا مبدعاً» (Kandeke ١٩٧٧ ص ٤٥).

وفي موضع لاحق يستطرد الكاتب في الشرح، فيرى أنه بسبب الفلسفة الانسانية فان التخطيط في زامبيا: «يعد ضروريا لا لذاته، وإنما بوصفه وظيفة يتطلبها التطور الاجتماعي، الذي يطوع لخط سياسي. أو بمعنى آخر إن التخطيط ليس منهجا للتعبئة الاقتصادية فحسب، ولكنه أداة عامة للتحول الاجتماعي الاقتصادي الشامل، في إطار سياسي وأيديولوجي محدد» (Kandeke ١٩٧٧ ص ٩٣).

وكمثال أخير، تشير الخطة القومية الثالثة في الهند إلى مايلي:

منذ الاستقلال كان هناك هدفان أساسيان يقودان التنمية المخططة باستمرار؛ بناء اقتصاد سريع النمو، متقدم تكنولوجيا بوسائل ديمقراطية، ونظام اجتماعي يبنى على العدالة، ويمنح فرصا متساوية لكل مواطن (الهند ــ لجنة التخطيط ١٩٦١، ص ٤).

ولكن ماذا يعني كل ذلك؟ ما العوامل الاجتماعية أو الجوانب الاجتماعية التي ينبغي أخذها في الحسبان، في توجه للتخطيط التنموي يدور حول الانسان؟ ولماذا يحتل ذلك أهمية كبيرة؟ لقد نوقشت المعاني المختلفة لكلمة «اجتماعي» في الفصل الأول، ومن هذه المناقشة يمكن أن نحدد أربعة أنواع أساسية من العوامل الاجتماعية، أو الجوانب الاجتماعية، التي يمكن أخذها بالاهتمام في تخطيط التنمية. وهي تنعكس في الفقرات السابقة، المأخوذة من استراتيجيات التنمية القومية. ونعالج فيما يلي بايجاز كلا من هذه الأنواع.

## ١ ــ العامل الانساني

إن احد أنواع العوامل الاجتماعية هو ما يطلق عليه آبثورب (١٩٧٠) وغيره، العامل الانساني في التخطيط التنموي. ويتضمن ذلك عدة جوانب من البيئة الاجتماعية والثقافية

للناس، التي تؤثر في الأسلوب الذي يتفهم به الناس حاجاتهم، و يتفاعلون مع برامج التنمية. إن الأمثلة التي ذكرت في الفصل الأول عن برامج تنظيم الأسرة وعدم فاعليتها، نتيجة للأهمية التي تعطى للأسرة الكبيرة أو الاستثمار التجاري للانتاج الحيواني، الذي أخفق بسبب الاتجاهات التقليدية نحو الماشية، والمحاصيل الجديدة غير المقبولة لدى الزراع، كل ذلك يوضح أهمية العامل الانساني.

ويحتل مفهوم العامل الانساني أهمية في المناقشات التي تدور حول العقلانية البشرية. إذ إنه، وقبل الاعتراف الكامل بأهمية العوامل الاجتماعية كان الناس في الدول النامية هدفا للنقد، وخاصة من جانب الاقتصاديين، لأنهم في نظرهم لم يكونوا عقلانيين من وجهة النظر الاقتصادية، لعدم اختيارهم البديل الذي يمكن أن يساهم في زيادة الدخل أو الانتاج إلى أقصى حد ممكن، إلا أن سلوكهم كان عقلانيا تماما، حين أخذت العوامل الاجتماعية في الحسبان.

### ٢ ـ توفير الحاجات الاجتماعية

هناك تفسير آخر لمختلف الجوانب الاجتماعية للتخطيط التنموي يدور حول توفير الحاجات الاجتماعية، بما في ذلك الخدمات الأساسية (مثل الصحة، والتعليم، والاسكان، وخدمات الرعاية)، إلى جانب الحاجات الأخرى الأقل سهولة في التحديد، مثل الحفاظ على الثقافة التقليدية، أو ما أشار اليه نيريري في الفقرة التي أوردناها عن الكرامة الانسانية. فقد كان تركيز برامج التنمية في الماضي على تحقيق الأهداف الاقتصادية، مع تجاهل الحاجة إلى مقابلة هذه الحاجات الاجتماعية المختلفة.

### ٣ ـ الانصاف الاجتماعي، أو العدالة

إن أخذ العوامل الاجتماعية في الحسبان في تخطيط برامج التنمية يعني كذلك حساب الأثر الذي يمكن أن تتركه هذه البرامج على مظاهر عدم المساواة بين الأفراد والجماعات. مثال ذلك برنامج للارشاد الزراعي، هل سوف يفيد كل الزراع، أم الأغنياء منهم فقط؟ ما الأثر الذي يترتب على تغيير المنهج المدرسي بالنسبة لتنمية الصفوة في المجتمع؟، أو بمعنى آخر، إن تخطيط التنمية ينبغي أن يعنى بمسائل المساواة الاجتماعية، والعدالة التي نوقشت في الفصل الثاني.

### ٤ ـ التنمية البشرية المتكاملة

وأخيرا فان الجوانب الاجتماعية للتنمية تتضمن مراعاة ما يسمى في بابوا (غينيا الجديدة)، بالتنمية البشرية المتكاملة، حيث كانت دعوة الهدف القومي الأول إلى تنمية كل رجل أو

امرأة، و يعني ذلك مقابلة احتياجاته الاقتصادية والاجتماعية والسياسية وغيرها من خلال برنامج للتنمية المتكاملة. و يرتبط ذلك كثيرا بالأيديولوجية الزامبية، حيث ينظر للانسان على أنه محور كل جهود التنمية، وحيث تدعو إلى تخطيط تنموي يدور حول الانسان أكثر من الملكية.

لماذا يحتل اعتبار العوامل الاجتماعية المختلفة هذه الاهمية في تخطيط التنمية القومية؟ هناك سببان رئيسان، كما أشرنا في الفصل الأول، أولهما يدور حول كون الخطط غالبا ما تخفق، إذا لم تؤخذ الاعتبارات الاجتماعية في الحسبان. إن برنامجا لتنظيم الأسرة لن يكون فعالا إذا لم يراعي المخططون اتجاهات الناس نحو حجم الأسرة، ونحو المناهج المختلفة لمنع الحمل وغيرها، وقد لا ينجح مشروع صناعي، ما لم تعمل الترتيبات لمقابلة الاحتياجات الاجتماعية للعاملين، وكذلك برنامج للارشاد الزراعي لا يغطي الا المزراعين الأغنياء، لن يساهم على المدى الطويل، في حل مشكلات التنمية الريفية في الدولة.

أما السبب الرئيس الثاني فهو الاعتراف، في معظم الدول الآن، بأن تحقيق الأهداف الاجتماعية يعد غاية مهمة لذاتها، وليس وسيلة لضمان تحقيق الأهداف الاقتصادية فحسب. يظهر ذلك بوضوح في الفقرة التي أوردناها من نيريري، التي لا يقتصر فيها على تأكيد الحاجة لمراعاة العوامل الاجتماعية، بل يذهب بعيدا للقول: إن السعي وراء الثروة، إذا تعارض مع أمور أخرى، مثل الكرامة الانسانية والمساواة. الاجتماعية، فسوف تعطى الأولوية للأخيرة (Nyrere ١٩٦٨، ص ٣١٦). وفي موضع لاحق من الفصل، سوف نناقش بعض المشكلات التي تنشأ حين يحدث هذا التعارض في المصالح.

## دمج العوامل الاجتماعية في التخطيط التنموي

إن المناقشة السابقة حول ما يقصد في الواقع بالجوانب الاجتماعية للتنمية ينبغي أن تعطى بعض المؤشرات، حول دور المخطط الاجتماعي في ضمان أخذ العوامل الاجتماعية في الحسبان، في تخطيط التنمية القومية. و ينبغي أن يكون من الواضح الآن كيف أن هذا الدور متشعب للغاية، بل هو غامض وغير محدد في بعض الأوقات. وفي هذا الجزء سوف ننظر إلى بعض الأنشطة التي غالبا ما يشارك فيها المخطط الاجتماعي، لتقديم صورة أكثر وضوحا عن هذا النوع من التخطيط الاجتماعي.

### ١ ــ مراقبة التغير الاجتماعي

إن أكثر الأنشطة الواضحة والمباشرة للمخطط الاجتماعي، في إطار التخطيط للتنمية القومية هو رصد وتحليل عمليات التغير الاجتماعي. وتشمل هذه العمليات التغيرات في البناء

الاجتماعي، (مثل حجم الأسرة، وأهمية الأسرة الممتدة، ووجود الطبقات الاجتماعية وهكذا)، والتغيرات في الخدمات الاجتماعية المتاحة (مثل التعليم والصحة)، وفي حصول الناس على هذه الخدمات أو استخدامهم لها، والتغير في العادات، مثل (أهمية عادات تقليدية أو احتفالات معينة)، واتجاهات الناس.

إن المعلومات عن هذه التغيرات قد تظهر الحاجة إليها من أجل توفير البيانات عن الأوضاع الاجتماعية السائدة في الدولة، وللكشف عن الاتجاهات العامة لهذه الأوضاع بمرور الزمن، أو لدراسة الأثر الاجتماعي لظواهر معينة، مثل زيادة الدخل، أو الهجرة من الريف إلى المناطق الحضرية. وتوفر المتابعة العامة للتغير الاجتماعي بهذه الطريقة، الأساس لبعض أنشطة التخطيط الاجتماعي الأكثر تحديدا، التي نوضحها فيما بعد.

ويمكن الحصول على المعلومات من مصادر متنوعة، بعضها قد يكون متاحا في النشرات الاحصائية العادية، التي تجمع وتنشر عن طريق مكتب مركزي للاحصاء، أو عن طريق الوزارات المعنية. وقد تطلب المشورة من المخطط الاجتماعي، عن نوع الاحصاءات الاجتماعية اللازمة لأغراض التخطيط. كما أن هناك معلومات أخرى، قد لا يتيسر الحصول عليها إلا عن طريق مسوح خاصة، ومثال ذلك دراسة التغيرات في البناء الاجتماعي، المترتبة على حركة الناس من الريف إلى المناطق الحضرية، فالاحصاءات المنشورة قد تكون مفيدة بعض الشيء، ولكن يصبح من الضروري كذلك تنظيم مسوح خاصة، لعينات من السكان في كل من المناطق الريفية والحضرية. وسوف نعود إلى مشكلات جمع البيانات في نهاية هذا الفصل، وفي الفصل الثامن.

## ٢ ـ وضع السياسات الاجتماعية والبرامج

يشارك المخطط الاجتماعي على الأرجح في صياغة السياسات الاجتماعية على المستوى القومي، وفي ترجمة هذه السياسات إلى برامج محددة للتنمية. قد تتراوح هذه السياسات من المبادىء العامة جدا عن طبيعة الأهداف الاجتماعية، أو الأهمية النسبية للعوامل الاجتماعية والاقتصادية، إلى سياسات أكثر تحديدا، تتصل بمشكلات أو قضايا اجتماعية معينة. ففي بابوا (غينيا الجديدة) مثلا، شارك المخططون الاجتماعيون في صياغة وتنفيذ الأهداف القومية للتنمية البشرية المتكاملة، والمساواة والمشاركة المشار إليهما، وكذلك في تصميم السياسات لمعالجة مسائل، مثل الزيادة السريعة في الجريمة الحضرية، واستخدام التكنولوجيا الملائمة، ودور المرأة في التنمية القومية.

إن دور المخطط في هذه الأنشطة يثير مرة أخرى ذلك السؤال: متى ينتهي وضع السياسة ومتى يبدأ التخطيط؟ وإن كنا نفضل، كما أكدنا في فصول سابقة، ألا نفصل بين الاثنين،

وإنما ننظر إلى التخطيط على أنه عملية مستمرة، تتضمن رسم السياسات على مستويات مختلفة من التفصيل، وترجمة هذه السياسات إلى برامج عمل. وعلى الرغم من أن القرار النهائي للأخذ بسياسة قومية معينة يحتمل صدوره عن السياسيين أكثر من المخططين المهنيين، الا أن المخططين سيعملون على إعداد سياسات بديلة، وتنفيذ تلك التي وقع عليها اختيار السياسيين.

وتقدم تنزانيا نموذجا طريفا للتفاعل بين وضع السياسة والتخطيط، وفي موقف يحظى فيه تحقيق الأهداف الاجتماعية بأولوية مرتفعة للغاية. وكما أوضحت الفقرة السابقة للرئيس (السابق) نيريري، فان فلسفة التنمية في تنزانيا تؤكد على الأهداف الاجتماعية، وعلى الأخص، القضاء على المشكلات الأساسية، كالفقر والجهل والمرض، وبناء المجتمع الاشتراكي «الذي يتمتع فيه كل الأعضاء بالحقوق والفرص المتساوية، وحيث يستطيع الجميع أن يعيشوا في سلام مع جيرانهم، دون معاناة أو مظالم، ودون أن يَستغلوا أو يُستغلوا، معيشة يتمتع فيها الجميع بمستوى أساسي من الرفاهية المادية، ينمو بالتدريج، قبل أن يعيش أي فرد في ترف».

(Nyrere، ١٩٦٨، ص ٣٤٠)

ومن المهام الأساسية التي يضطلع بها المخططون في تنزانيا ترجمة هذه الأهداف القومية العريضة، إلى سياسات وبرامج تفصيلية، يمكن وضعها موضع التنفيذ على أرض الواقع. ويمكن توضيح ذلك بالنظر إلى الجهود المبذولة لتحقيق هذه الأهداف في المناطق الريفية، من خلال إقامة قرى يوجاما Ujamaa، وهي قرى مركزية نظمت على أساس تعاوني أو اشتراكي، لكي تقوم بوظيفتين: أولاهما تجميع المبعثرين في السابق، ليكونوا معا في هذه القرى المركزية، حيث يمكن مدهم بالخدمات الأساسية بسهولة أكثر، مثل خدمات الصحة والتعليم والمياه. وثانيهما نشر فوائد التنمية الريفية بعدالة أكبر، مثل تشجيع قيام بناء طبقي واضح في المناطق الريفية.

أما عن السياسة الخاصة بالمناهج، التي ينبغي استخدامها لتنفيذ سياسة القرية، والسرعة التي ينبغي أن يتم بها التنفيذ، والشكل الذي يجب أن تأخذه قرية يوجاما، فقد تغيرت بشكل واضح منذ بدء هذه السياسة عام ١٩٦٧ (Hyden ١٩٨٠، Pratt، Mwansasu ١٩٧٩). ومع ذلك، وخلال تلك الفترة فقد أثرت سياسة يوجاما في معظم الجوانب الأخرى لتخطيط التنمية الريفية، بما في ذلك خدمات الزراعة والارشاد الزراعي، وتوفير الخدمات الأساسية (التعليم — والصحة — والمياه — والطرق وغيرها)، والخطط التفصيلية لاستخدام الأرض في مواقع القرى. وخلال السبعينيات زاد معدل حركة الناس نحو التجمعات

المركزية، وهي العملية التي عرفت باسم القروية، زاد هذا المعدل بسرعة كبيرة. فقد عنيت السياسة في ذلك الوقت بمنح الأولوية لتكوين التجمعات النووية، حتى يمكن تقديم الخدمات الريفية بسهولة، على أمل أن تحول هذه التجمعات إلى قرى يوجاما حقيقية، تنظم على أسس تعاونية. ويمكن أن يتبع ذلك بشكل أكثر بطئاً، وذلك على الرغم مما يبدو إلى الآن من أن هذا التحول لم يتم بنجاح كبير. والواقع أن الحركة السريعة نحو القرى الجديدة، التي تمت في ذلك الوقت، ألقت بأعباء ثقيلة على الادارات الحكومية، المختصة بتخطيط القرى الجديدة، وبالضمانات الخاصة بمدها بالخدمات الأساسية التي وعدت بها الحكومة، لتشجيع الناس على الانتقال.

إن التأكيد على الأهداف الاجتماعية ـــ وبخاصة ما يتصل منها بالمساواة الاجتماعية ـــ كان له آثار مشابهة على الجوانب الأخرى لتخطيط التنمية القومية في تنزانيا، من سياسة الأسعار والدخول، وتخطيط التنمية الصناعية، إلى وضع سياسات للتعليم والصحة والخدمات الاجتماعية الأخرى. أو بمعنى آخر إن المخططين ملزمون بأخذ العوامل الاجتماعية في الحسبان، في كل الجوانب المتصلة بالتخطيط ووضع السياسة. وفي الحقيقة، فقد تعرضت تنزانيا حديثا لانتقادات كثيرة، لتوجيهها اهتماما كبيرا إلى تحقيق الأهداف الاجتماعية على حساب التنمية الاقتصادية. والواقع أن تبرير هذا النقد قابل للنقاش، كما أن أي نتائج يمكن الوصول إليها بخصوص التقدم في تنزانيا، خلال العقدين الأخيرين، إنما يتوقف كثيرا على الأولويات الخاصة بالباحث ووجهات نظره. فقد واجهت تنزانيا، بلاشك، مشكلات اقتصادية هائلة لم تساعد تلك السياسات في حلها، ومنها سياسة القروية، وملكية الدولة للمشروعات الصناعية. إلا أنه من ناحية أخرى فان جانبا كبيرا من اللوم، بسبب المشكلات الاقتصادية، إنما يقع على الموقف الاقتصادي الدولي. أما بالنسبة للايجابيات، فقد حققت تنزانيا مكاسب حقيقية فيما يتعلق بتوفير الخدمات الاجتماعية وتخفيض مظاهر التفاوت في الدخل (Beccar-Varela ، Lappe ١٩٨٠، Honey ١٩٨٠).

## ٣ ـــ دراسة الأثر الاجتماعي لبرامج التنمية القومية

يقوم المخطط الاجتماعي بدور مهم آخر، يتمثل في دراسة الأثر الاجتماعي لسياسات وبرامج معينة للتنمية القومية. ودوره بهذا الصدد دور مزدوج : أولا : حين توضع السياسات والبرامج الجديدة، عليه أن يحاول التنبؤ بالأثر الذي سوف تتركه على الأوضاع الاجتماعية، بما في ذلك البناء الاجتماعي، وتوافر الخدمات الاجتماعية، واتجاهات الناس، والرفاهية الاجتماعية العامة لهؤلاء الناس. وعلى المخطط كذلك أن يضمن أخذ هذه الآثار في

الحسبان، عند تقرير المضي في البرنامج، وتصميم الشكل النهائي الذي سوف يأخذه هذا البرنامج. ثانيا: يقوم المخطط الاجتماعي بدور آخر في متابعة أثر السياسات والبرامج، التي تم تنفيذها من أجل استخلاص دروس يمكن تطبيقها في حالات مشابهة في المستقبل، وإن لم يكن الوقت متأخرا، يقوم ببعض الاجراءات التي تخفف من أي مشكلة اجتماعية تكون قد ظهرت.

ومن الأمثلة الجيدة لبرنامج تنموي لم تؤخذ فيه الآثار الاجتماعية في الحسبان بدرجة كافية، خلال مراحل التخطيط ، ذلك هو برنامج تكثيف الانتاج الزراعي في الهند، الذي بدأ في أواخر الستينات. هذا البرنامج، الذي اشتهر في الهند، وفي غيرها باسم الثورة الخضراء، تضمن إدخال أنواع جديدة من البذور ذات المحصول الوفير، مع تحسين أساليب الزراعة في مناطق مختارة من القطر. لقد كان البرنامج ناجحا لما ترتب عليه من زيادة واضحة في إنتاج المحاصيل، الأمر الذي ساعد في تحويل الهند، من دولة تعاني من نقص خطير في الغذاء، إلى دولة لديها فائض غذائي. ولكن من وجهة النظر الاجتماعية، فهذه المنجزات مشكوك فيها لأن الفوائد المباشرة تحققت فقط لمناطق قليلة في الدولة، وفي هذه المناطق اقتصرت الفوائد على فئة قليلة من الزراع الأثرياء، إذ ساعدهم الوضع الاقتصادي والاجتماعي العالي في الحصول على فرص أفضل، في الأرض ورأس المال، وخدمات الارشاد الزراعي، المطلوبة لانتاج المحاصيل المحسنة. ومن ثم لم يكن للبرنامج أثر يذكر في تخفيف المشكلة الأساسية في الهند، وهي عدم المساواة الاجتماعية (Pearse، ١٩٨٠).

وبالمثل فقد نجد في أقطار أخرى عديدة حالات لبرامج صممت لزيادة الانتاج الزراعي للتسويق، كان لها أثر سلبي في الوضع الغذائي للسكان، نظرا لتركيز الجهد على الانتاج للبيع بدلا من الاستهلاك المحلي. ونضرب مثالا آخر من الهند، ببرنامج حديث يستهدف تنمية المناطق المعرضة للجفاف . تضمن هذا البرنامج طريقة لتجميع اللبن يوميا، من أجل تشجيع الانتاج التجاري للألبان. وقد نجح البرنامج من ناحية بيع المزارعين لألبانهم، ولكن ترتب على ذلك انخفاض في المستويات الغذائية في المنطقة، لأن اللبن أصبح يباع بدلا من أن يشرب (Watson ١٩٨٠).

ماذا يمكن للمخطط الاجتماعي أن يفعل، إذا شارك في تخطيط مثل هذه البرامج، وتنبأ بالأثر الاجتماعي السلبي؟ في بعض الحالات قد يستطيع اقتراح تغييرات طفيفة في البرامج، يمكن بها التخفيف من المشكلات الاجتماعية أو تحاشيها، دون المساس بالأهداف الأساسية. وفي حالات أخرى قد يكون من الضروري إعادة النظر في توجهات البرنامج. ولكن يظل من الممكن إجراء ذلك، مع تحقيق الأهداف الاقتصادية الأساسية في الوقت

نفسه. مثال ذلك أن البحث عن أكثر أشكال التكنولوجيا ملاءمة للدول النامية، يمكن شرحه على أسس اجتماعية واقتصادية. إن استخدام التكنولوجيا على نطاق ضيق، مع عمالة أكثر، وتوظيف المواد والمهارات المحلية ما أمكن ذلك، هو أمر مرغوب اجتماعيا ــ أي الأخذ بتعبير «التكنولوجيا ذات الوجه الانساني» (Dunn ١٩٧٨). وفي الوقت نفسه، فهو من الناحية الاقتصادية أمر عملي في معظم الدول النامية.

ومع ذلك فإن مراعاة النتائج الاجتماعية، المحتملة لبرنامج مقترح، قد يؤدي إلى نتائج أكثر خطورة. منها التعارض الكبير بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية. ففي حالة الثورة الخضراء في الهند مثلا، كان يمكن للتقييم الصحيح للأثر الاجتماعي للبرنامج في مراحل التخطيط أن يؤدي إلى إدخال تغيرات جوهرية في التصميم والتنفيذ. ومن ثم كان يمكن بذل الجهود، من أجل نشر فوائد البرنامج على نطاق أوسع، وإعطاء الأولوية لفقراء المزارعين وقت توفير المتطلبات وخدمات الارشاد وغيرها. ولكن على ضوء البناء الاجتماعي الحاضر في الهند، فمن المشكوك فيه أن يكون لهذه الجهود أثر اجتماعي يذكر، على الأقل دون تخفيض شديد في الانجازات الاقتصادية المتمثلة في زيادة الانتاج الزراعي. ومن ثم فمن الضروري، في مثل هذه الحالات، الاختيار بين زيادة الأهداف الاقتصادية إلى أقصى حد، وبين زيادة الأهداف الاجتماعية (أو التقليل من التكلفة الاجتماعية). وليس ذلك من الاختيارات السهلة بالنسبة للمخططين أو السياسيين.

كيف يحصل المخطط الاجتماعي على المعلومات اللازمة لتقييم الأثر الاجتماعي للسياسات والبرامج القومية؟ إن ما يجمعه المخطط من بيانات، خلال رصده الروتيني للتغير الاجتماعي، تساعد عادة في هذا الصدد. ولكن من الضروري، بصفة عامة، القيام بمسوح خاصة، لتوفير المعلومات حول برنامج أو سياسة معينة. أما الشكل الذي يتخذه المسح فسوف يتوقف على كون المخطط يقيم أثر برنامج مقترح، أو أثر برنامج طور التنفيذ، كما يتوقف كذلك على طبيعة البرنامج.

وسوف نعود إلى بعض المشكلات في هذا الشكل من التخطيط الاجتماعي، بما في ذلك التعارض بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، وجمع البيانات، في موضع لاحق من الفصل.

## ٤ ــ دمج الاعتبارات الاجتماعية في إجراءات التخطيط الروتينية

يقوم المخطط الاجتماعي بدور آخر متصل بالأدوار السابقة، وإن كان أكثر منها عمومية، وهو ضمان أخذ العوامل الاجتماعية في الحسبان، في كل إجراءات التخطيط الروتينية، حتى

لا تقتصر على برامج وسياسات معينة في التنمية. وهناك طرق مختلفة لأداء ذلك، يمكن تعرف طريقتين أساسيتين منها.

تتمثل إحدى هاتين الطريقتين في استخدام الضوابط الرسمية لضمان أخذ العوامل الاجتماعية في الحسبان. و يتم ذلك غالبا على أنه جزء من نظام ضبط الميزانية. مثال ذلك، حين تتقدم الوزارات، أو غيرها من المؤسسات الحكومية، بطلباتها لتمويل أنشطة خاصة، فقد يلزمون حينئذ بتقديم الدليل على تقديرهم للآثار الاجتماعية المحتملة لهذه الأنشطة، التي يبغون القيام بها. وسوف ندرس النظم المختلفة لاعداد الميزانية بتفصيل أكثر في الفصل التاسع، وربما من المفيد هنا أن ننظر بايجاز إلى بعض ضوابط الميزانية، التي يمكن أن تساعد المخطط الاجتماعي.

ومن أكثر الضوابط انتشاراً الأخذ بنظام ميزانية المشروع، حيث تقوم المؤسسات الحكومية بتقسيم ميزانياتها إلى مشروعات أو برامج خاصة (مثل تنمية الثروة الحيوانية، وتدريب المزارعين، والبحث عن نوعيات جديدة من الأرز)، بدلا من البنود العامة للانفاق (مثل المرتبات، والانتقالات، والتجهيزات). وعن طريق ميزانية المشروع يصير من السهل تقييم المشروع أو البرنامج بوجه عام. وتقدير التكاليف والعائد، بما في ذلك التكاليف والمكاسب الاجتماعية.

لقد أدخلت بابوا غينيا الجديدة مثلا، نظاما لتخطيط الانفاق القومي العام، حيث ينبغي تبرير الأنشطة الجديدة، أو التوسع فيها على أساس من المشروع، ولا يقتصر على إدراجها في الميزانية العادية الجارية. أما الطلبات الخاصة بهذه الأنشطة فينبغي تقديمها إلى مكتب التخطيط القومي، الذي يقوم بفحص كل الطلبات، آخذا في الحسبان، عوامل مختلفة تشمل التكاليف والفوائد الاجتماعية لكل نشاط مقترح، و يقدم توصياته لمجلس الوزراء بالنسبة للأنشطة المقبولة للتمويل (Allen ، Hinch Liffe) بابوا غينيا الجديدة، ١٩٧٧).

ومع ذلك، وحتى في نظام الميزانية المستخدم في بابوا غينيا الجديدة، فليس من اليسير ضمان أن العوامل الاجتماعية قد لقيت بالفعل اهتماماً كافيا. كما أنه من الصعب على مؤسسة التخطيط، أو أي جهاز رقابي آخر، أن يحدد كيف ينبغي حصر العوامل الاجتماعية وقياسها، وأن يضمن أن المعلومات المقدمة من المؤسسات الحكومية المختلفة قد بنيت على تحليل عميق للمشروع المقترح، لا على تقديرات متسرعة تراءت في الأحلام، للوفاء بالمعايير التي وضعتها مؤسسة التخطيط.

و بدلا من الأخذ بالضوابط الرسمية، أو بالاضافة اليه، يستطيع المخططون الاجتماعيون محاولة التأثير في اتخاذ القرار بأساليب أكثر دهاء. يستطيعون تشجيع العاملين في المؤسسات

الحكومية على زيادة الانتباه للعوامل الاجتماعية، باصدار دليل يوضح كيف ينبغي أخذها في الحسبان، وكيف يتم ذلك، ومناقشة مشروعات الخطط مع أولئك المشاركين في إعدادها، وحضور الاجتماعات المتصلة بتلك الخطط، وتقديم المعلومات المناسبة عن الأوضاع الاجتماعية. علاوة على ذلك يمكنهم محاولة تبصير السياسيين والجمهور بأهمية العوامل الاجتماعية. ومن المؤمل بهذه الطريقة أن يتفهم الناس بالتدريج الجوانب الاجتماعية للتنمية، ويشرعون في أخذ العوامل الاجتماعية في الحسبان، بطريقة آلية، مثلما يتعاملون مع العوامل الاقتصادية والسياسية. وكما نوهنا في موضع آخر، فإن ذلك يحدث بالفعل في دول كثيرة، وينعكس على الطلب المتزايد على التخطيط الاجتماعي بشكل أو بآخر.

### ٥ ــ تخصيص الموارد للتنمية الاجتماعية

وأخيرا يقوم المخطط الاجتماعي بدور مختلف نوعا ما، ولكنه مرتبط بأدواره السابقة، ويتصل هذا الدور بتخصيص الموارد القومية ــ وبخاصة المالية، وبدرجة أقل، القوى العاملة ــ لبرامج التنمية الاجتماعية. واهتمامه الرئيس في هذا الاطار هو ضمان حصول التنمية الاجتماعية على أولوية كافية في تخصيص الموارد، وأن يقدم المشورة في توزيع الموارد بين الجوانب المختلفة للتنمية الاجتماعية.

ماذا تعني التنمية الاجتماعية في هذه الحالة؟ نظريا يمكن تفسير هذا المصطلح، بشكل عام، ليشمل أي جانب من التنمية، يعد أساسا من طبيعة اجتماعية أكثر منها اقتصادية، مع تذكر التفسيرات البديلة التي نوقشت في بداية هذا الفصل. إلا أنه في الممارسة العملية يجد المخططون الاجتماعيون أنفسهم مشغولين أساسا بتخصيص الموارد اللازمة، لتوفير الخدمات الاجتماعية، كالتعليم والصحة والاسكان، وخدمات الرعاية. كما يلعبون دورا رئيسا في المناقشات الخاصة، بما ينبغي تخصيصه لتلك الخدمات من الميزانية السنوية، وغيرها من الموارد، وكيف يقسم هذا المبلغ بالتالي بين الخدمات كل على انفراد.

وليس هناك، بالطبع، إجابة واحدة عن الاسئلة التي تدور حول كم من الكعكة القومية، ينبغي أن يخصص للخدمات الاجتماعية أو للتنمية الاجتماعية بصفة عامة، وكيف ينبغي توزيع هذا الكم بين تلك الأنشطة كالتعليم والصحة وغيرها. كما لا تتخذ هذه القرارات إلا بعد الأخذ في الحسبان، الأوضاع الاجتماعية والاقتصادية القائمة، والأهداف والسياسات القومية، والحجم الكلي للمواد المتاحة، والقدرة على استخدام الموارد في كل قطاع، (مثال ذلك قدرة وزارة التربية على صرف المبالغ المخصصة لها بفاعلية)، وعوامل اخرى عديدة.

ويستطيع المخطط الاجتماعي أن يساهم في عملية اتخاذ القرار هذه بثلاث طرق رئيسة: أولا :ـ يمكن أن يضمن وعي الناس بنسبة الموارد المالية المخصصة للتنمية الاجتماعية. ومن أفضل الطرق لتحقيق ذلك في بعض الحالات، ألا يعرض الموارد المخصصة للوزارات أو الادارات الحكومية، وانما بمحاولته الربط بين تخصيص الموارد، وبين تحقيق أهداف معينة اجتماعية أو غيرها. ومثال ذلك يوضح الجدول (٨) الانفاق المقترح في بابوا غينيا الجديدة، (خطة الانفاق القومي لعام ١٩٧٩)، موزعة ليس على المؤسسات الحكومية أو المشروعات الفردية، وانما على الأهداف الخاصة، التي تستهدفها المشروعات. ثانيا :ـ يستطيع المخطط الاجتماعي أن يؤكد أهمية التنمية الاجتماعية، وأن يضغط من أجل موارد أكثر لا أقل لتلك التنمية. وعليه، ألا يخشى أن تؤدي هذه الجهود إلى مبالغة في الانفاق على التنمية الاجتماعية، لأنه على يقين من أن آراءه ستقابل بآراء الاقتصاديين، الذين سوف يدعون إلى اهتمام أكبر بالتنمية الاقتصادية.. ثالثا :ـ يستطيع محاولة وزن الحاجات النسبية للأشكال المختلفة للتنمية الاجتماعية، ويشير بالموارد المطلوب تخصيصها بالتالي.

## جهاز التخطيط

أشرنا في الأجزاء السابقة إلى المخطط الاجتماعي، وشرحنا أدواره المختلفة، بالنسبة لتخطيط التنمية القومية. ولكننا لم نتعرف المخطط الاجتماعي، وأين موقعه، وكيف يتوافق مع البناء الاداري والتخطيطي العام في القطر. أو بطريقة أخرى لم نتعرض للجهاز الاداري، المطلوب من أجل دمج العوامل الاجتماعية في عملية التخطيط القومي، بالطرق المختلفة التي شرحناها فيما سبق.

إن استخدام مصطلح «المخطط الاجتماعي» في الأجزاء السابقة مضلل على نحو ما، لأنه يعني ضمنا وجود أناس يلقبون رسميا بالمخططين الاجتماعيين في مختلف المؤسسات، كما يوجد توصيف لواجباتهم، ينص على أنهم مسئولون عن واحد أو اكثر من الأنشطة التي ذكرناها. ولكن من النادر في الممارسة أن يكون الأمر كذلك. إنما الأغلب أن يتولى هذه الأنشطة أناس بخلفيات وألقاب متنوعة، ويتحملون كذلك مسئولية أشياء أخرى متنوعة.

# جــــدول (٨)

بـابـوا غـيـنـيـا الجـديـدة : التوزيع وفقا للهدف الاستراتيجي في مشروع خطة
الانفاق القومي، العام ١٩٧٩

| خطة الانفاق | نفقـــــات المشـــــروع | |
|---|---|---|
| | كينـا (بالألف) أ | النسبة للمجموع |
| الرعاية الريفية | ١٤٫٠٦٧ | ٢٣٫١ |
| مساعدة المناطق الأقل نموا | ٥٫٩٢١ | ١٠٫١ |
| الرعاية العامة | ٤٫١٤٥ | ٧ |
| الانتاج الاقتصادي | ١٤٫٧٣٧ (ب) | ٢٥ |
| الطعام والتغذية | ١٫٤٢٠ | ٢٫٦ |
| التدريب والمشاركة | ٣٫٩٠١ | ٦٫٦ |
| الادارة الحضرية | ١٫٩٥٥ | ٣٫٣ |
| الادارة الفعالة | ٧٫٠٥٦ | ١٢ |
| إدارة البيئة | ٦٢١ | ١٫١ |
| اللجنة المالية (ج) | ٥٫٠٠٠ | ٨٫٥ |
| المجموع | ٥٨٫٨٣٥ | ١٠٠ |

أ ـــ الكـيـنا : حوالي ٦٥٪ من الجنيه الاسترليني ب ـــ باستثناء المشروعات التجارية بقيمة ٦٫٤٣٨ مليون كينا

المصدر: بابوا غينيا الجديدة، ١٩٧٨، ص ١١

ومن أسباب ذلك أن نمط التخطيط الاجتماعي الذي نحن بصدده في هذا الفصل، لم يحصل إلا حديثا، على الاعتراف بأنه نشاط هام لذاته، ومن ثم فان عددا محدودا من الوظائف قد أنشئت خصيصا لهذا الغرض. يضاف إلى ذلك سبب آخر، هو أن هذا النوع من التخطيط الاجتماعي يرتبط ارتباطا وثيقا بالأنشطة التخطيطية الأخرى. ومن ثم فقد يصعب إنشاء وظيفة خاصة، لها واجبات واضحة محددة. بل قد يكون من الصعب في بعض الحالات تقرير موقع هذه الوظيفة، في أي قسم من أقسام الحكومة، إذ ليس من السهل حصر هذا النوع من التخطيط في الحدود المتعارف عليها للوزارات القائمة. ومن ثم يختلف التخطيط الاجتماعي من هذه الناحية، عن تخطيط خدمات اجتماعية معينة، مثل الصحة والتعليم التي يمكن بوضوح ضمها إلى وزارات محددة.

ومع ذلك ونظراً، للأهمية المتزايدة لهذا النوع من التخطيط الاجتماعي، فقد يكون من المفيد أن نعرض لشكل الجهاز الاداري، الذي يمكن أن يكون أكثر فاعلية. إن أهم موقع لهذا النوع من النشاط التخطيطي يقع في مكتب التخطيط القومي، أو أي مؤسسة مماثلة في الدولة. إذ ينبغي في هذه المؤسسة وجود بعض العاملين، ليكونوا مسئولين، بصفة خاصة، عن الجوانب الاجتماعية للتخطيط، بما في ذلك كل الأنشطة التي شرحناها في الجزء السابق.

أما عن عدد العاملين في التخطيط الاجتماعي، وعلاقتهم بغيرهم من العاملين في مؤسسة التخطيط، فيتوقف على حجم هذه المؤسسة وبنائها التنظيمي. ومثال ذلك، إذا كانت المؤسسة كبيرة نسبيا، ويقوم التنظيم فيها على أساس التخصص فقد يمكن إنشاء قسم مستقل يصبح مسئولا عن التخطيط الاجتماعي فقط. ولكن في موقع آخر إذا قام تنظيم المؤسسات على المشروعات أكثر من التخصصات، فقد يكون من الأفضل توزيع العاملين في التخطيط الاجتماعي بين الادارات والأقسام المختلفة وهكذا.. فاذا ضمت المؤسسة إدارة مسئولة عن التخطيط للتنمية الريفية، أو الزراعية، يمكن أن تشمل مخططا اجتماعيا، تكون مهمته ضمان أخذ الحاجات والنتائج الاجتماعية في الحسبان، في أي برنامج للتنمية الريفية أو الزراعية. وبالمثل فإن القسم المسئول عن إعداد الميزانية، يمكن أن يشمل مخططا اجتماعيا، ليتخذ الخطوات اللازمة لضمان دمج الاعتبارات الاجتماعية في كل طلبات التمويل. وأخذها في الحسبان عند توزيع الاعتمادات المالية.

ولا حاجة لأن يلقب هؤلاء الناس رسميا بالمخططين الاجتماعيين. بل ليس من الضروري أن يكونوا مؤهلين رسميا في التخطيط الاجتماعي — وإن كان ذلك قد يساعد — ولكن الأهم من ذلك أن يكون لديهم فهم عام للبناء الاداري والتخطيطي للدولة، وبصفة خاصة وعي بأهمية مراعاة العوامل الاجتماعية، والطرق المختلفة التي يتم بها ذلك. ويمكن

اكتساب هذا الوعي بعدد من الطرق؛ كالتدريب الرسمي في موضوعات مثل علم الاجتماع أو التخطيط الاجتماعي، أو بالخبرة العملية في خدمة اجتماعية معينة، أو بالمشاركة في المشروعات المشتركة، حيث تلعب العوامل الاجتماعية دورا هاما، وليس بأقل أهمية من ذلك، وجود اعتراف بالحاجة الى التخطيط الاجتماعي في مؤسسة التخطيط، حتى يسمح لهم بالوقت الكافي لأنشطة التخطيط الاجتماعي، وأن يستفيد العاملون الآخرون من خدماتهم، وأن تسمع وجهات نظرهم وتؤخذ في الحسبان.

أما في الوزارات والأجهزة الحكومية الأخرى، غير مؤسسة التخطيط القومي، فالحاجة أقل لهؤلاء العاملين المؤهلين في التخطيط الاجتماعي، أو الملقبين رسميا بذلك. وإنما حاجتها إلى أناس متفهمين للتخطيط الاجتماعي، ففي وزارة للزراعة أو للصناعة يجب أن يكلف شخص واحد على الأقل بمراعاة العوامل الاجتماعية، التي يجب أن تؤخذ في الحسبان، عند تخطيط السياسات والبرامج، أو المشروعات في داخل الوزارة، ومراقبة الآثار الاجتماعية في أثناء التنفيذ. قد يكون هؤلاء الناس زراعيين أو صناعيين بالخبرة أو التدريب، وقد يكون عليهم كذلك مسئوليات متنوعة، ولكن ينبغي أن يكون لديهم حساسية للحاجات والمشكلات الاجتماعية، ويجب أن يتحملوا مسئولية معينة عن الجانب الاجتماعي للتخطيط في الوزارة.

وتظهر حاجة مماثلة في مكاتب التخطيط الاقليمي، أو في مكاتب التخطيط الملحقة بأجهزة الحكم المحلي. إذ على هذا المستوى قد يكون تعيين مخطط اجتماعي في كل الوقت أمر لا مبرر له — ربما فيما عدا الأقطار الكبيرة، أو تلك التي تتمتع فيها السلطات المحلية بمسئوليات تخطيطية كبيرة — ولكن من الضروري وجود من يقدر أهمية العوامل الاجتماعية، ويضمن دمجها في الخطط المحلية.

على أن هناك متطلبات تخصصية للعاملين في مكتب الأحصاء القومي (الذي يتبع مؤسسة التخطيط القومي في بعض الدول)، الذين يمكنهم جمع الاحصاءات الاجتماعية. قد يكون هؤلاء مختصين مدربين، إلا أنهم أعدوا، بصفة خاصة، للتعامل مع الاحصاءات التي تستخدم لقياس الأوضاع الاجتماعية والتغير الاجتماعي. ومن ثم لابد أن يتفهموا أهمية هذه الاحصاءات، وأن يعوا المشكلات المتعلقة بجمعها.

إن نمو التخطيط الاجتماعي في مختلف أجهزة الحكومة (القومية والمحلية)، خارج إطار مؤسسة التخطيط القومي، يعد أمرا متصلا بالتعليم والتوجيه والاتصالات غير الرسمية كما هو أمر متعلق بالأجهزة الرسمية. إذ ينبغي أن يتفهم المخططون، وأصحاب القرار في هذه المؤسسات، أهمية العوامل الاجتماعية، وطرق أخذها في الحسبان في مجالات نشاطهم الخاص. فإذا تحقق ذلك فسيصبحون مهيئين لاتخاذ الخطوات اللازمة لتوفير العاملين والأجهزة

الادارية، وفي معظم الحالات سيكون ذلك من المهمات البسيطة نسبيا، التي ربما تتطلب إعادة صياغة الواجبات بالنسبة لعضو أو اثنين من العاملين، وبعض التغيرات البسيطة في الاجراءات الادارية وهكذا.

وتقع مسئولية هذه العملية، إلى حد كبير، على المخططين الاجتماعيين في مؤسسة التخطيط القومي. إن إحدى مهماتهم، كما أشرنا، توعية موظفي الحكومة، والسياسيين، والجمهور، بالجوانب الاجتماعية للتنمية. ونظراً إلى أن الاعتبارات الاجتماعية تؤثر في معظم أجهزة الحكومة، فلابد أن يحافظ المخططون الاجتماعيون على اتصالات وثيقة مع نطاق عريض من الوزارات والمؤسسات.

**مشكلات ومعوقات**

إن الجهود المتزايدة لدمج الاعتبارات الاجتماعية في تخطيط التنمية القومية لم تحقق النجاح دائما. فمن اليسير نسبيا أن نجد عبارات عن النوايا المتعلقة بأهمية الأهداف الاجتماعية ـ كالتي أوردناها من تنزانيا وزامبيا والهند وبابوا غينيا الجديدة ـ ولكن الأكثر صعوبة من ذلك أن نجد أمثلة لأقطار تابعت هذه النوايا بأفعال محددة، ومثال على ذلك ما يذكره ميردال في مناقشته للعلاقة بين التخطيط والانصاف الاجتماعي ، في إطار جنوب آسيا من أنه:

«على الرغم من أن مساواة أكبر قد أعلنت على أنها هدف عملي عاجل للتخطيط والسياسة، إلا أن عدم المساواة توجد واضحة في كل مكان، والتفاوت أكثر وضوحا، لأنه على الرغم من محاولات التخطيط الناجحة بدرجات صغيرة أو كبيرة، إلا أن مظاهر عدم المساواة الاقتصادية، بصفة عامة، لم تنخفض منذ الاستقلال، إن لم تكن قد زادت» (Myrdal، ١٩٦٨، ص ٧٥٦).

وفي حالة زامبيا يعلق مولتينو Molteno بالآتي:

«توجد حاجة للعمل الكثير والعاجل، إذا كنا بصدد تعبئة الحماس النشط للعمال في الحضر، والريفيين في القرى، خلف المبادىء الاجتماعية وقيم الأيديولوجية» (Molteno، ص ٣٥).

وبالمثل ينص ماكفرسون Macpherson على أنه:

«في بابوا غينيا الجديدة صيغت بوضوح القيم والمبادىء التي تحتوي السياسة الاجتماعية، ولكن المهم ليس في صياغة أهداف السياسة الاجتماعية، وإنما في ترجمة هذه الأهداف إلى برامج اجتماعية معينة» (Macpherson، ١٩٧٩، ص ٣).

ربما استطاعت تنزانيا أن تحرز تقدما أكثر من غيرها في ترجمة الأهداف الاجتماعية إلى ممارسة. فقد رأينا في بداية الفصل أن محاولة جادة قد بذلت لوضع سياسات وبرامج، لتحقيق الأهداف الاجتماعية الأساسية للدولة، وأن تقدما ملحوظا قد أنجز، وعلى الأخص، بالنسبة لتوفير الخدمات الاجتماعية لأغلبية السكان، والتخفيف من بعض مظاهر عدم المساواة. ولكن حتى في تنزانيا فقد ظهرت عدة مشكلات، لم تكن فقط مشكلات اقتصادية. فمازال عدد قرى اليوجاما قليلا جدا، ولم يمنع ظهور صفوة بيروقراطية. ومازالت أغلبية السكان تلعب دورا محدودا للغاية في التخطيط والتنمية. وقد قام الرئيس (السابق) نيريري بمراجعة ما أحرز من التقدم، خلال عشر سنوات من إعلان أروشا، بناء عليه اعترف بصراحة أن التقدم كان أبطأ من المتوقع، وأن الدولة مازال أمامها طريق طويل، لتصبح دولة اشتراكية حقيقية.

لماذا ثبت أنه من الصعب إعطاء أولوية للعوامل الاجتماعية، وبالتالي من الصعب تحقيق الأهداف الاجتماعية العريضة، المستهدفة بالفعل في كثير من أقطار العالم الثالث؟ هناك أسباب كثيرة مسئولة عن ذلك، على أنه يمكن تجميعها في أربع فئات أساسية على النحو التالي :ـ

### ١ ـ صعوبة فصل العوامل الاجتماعية

سبق أن أشرنا في مواقف عدة إلى أنه من السهل الحديث العام عن العوامل الاجتماعية والتنمية الاجتماعية والتخطيط الاجتماعي، ولكن من الصعب للغاية أن نحدد ماذا نعني بالفعل، من كلمة اجتماعي في هذه الأطر، وأن نميز الاجتماعي عن الاقتصادي عن السياسي وهكذا.. وبالتالي فإذا كان من السهل على الدولة أن تحدد أهدافا اجتماعية عريضة، فالأصعب من ذلك أن تحدد هذه الأهداف بدقة، وأن تترجمها إلى برامج عمل. ففي بابوا غينيا الجديدة مثلا، تم الاتفاق على أن العوامل الاجتماعية ينبغي أن تؤخذ بالاهتمام عند تقييم أي طلب لاعتمادات مالية جديدة، من خطة الانفاق القومي العام. إلا أن المخططين الاجتماعيين في مكتب التخطيط القومي واجهوا صعوبة في تحديد تلك العوامل التي يجب أخذها في الحسبان، وكيف يتم ذلك.

وللسبب نفسه، فنادرا ما يكون من السهل تحديد ما ينبغي على المخطط الاجتماعي عمله بالضبط، إن المسئولين فنيا عن التخطيط، كما رأينا، غالبا ما يتحملون المسئولية عن أنشطة تخطيطية أخرى، فضلا عن الصعوبة في تحديد المقصود بالتخطيط الاجتماعي، وفي فصل الشق الاجتماعي عن الجوانب الأخرى للتخطيط. وبسبب هذا الخلط، يميلون إلى قضاء

معظم وقتهم إما في أنشطة أخرى أكثر وضوحا، أو في عقد الاجتماعات وكتابة الأوراق، لمحاولة تقرير ما ينبغي عليهم عمله.

### ٢ ــ صعوبة قياس العوامل الاجتماعية

أما المشكلة الأخرى، الأكثر خطورة فتدور حول قياس الجوانب الاجتماعية في التنمية. ففي معظم أنشطة التخطيط، التي شرحناها في هذا الفصل، من الضروري تحديد المعايير، التي تعكس الجوانب الاجتماعية لسياسات وبرامج التنمية، وبحث طرق قياس التغيرات في ضوء المعايير. ومن الضروري كذلك، في بعض الحالات، مقارنة هذه التغيرات بتلك المتصلة بالجوانب الاقتصادية للتنمية، من أجل وزن التكاليف والفوائد الاقتصادية والاجتماعية، للسياسة أو البرامج. ولننظر عن قرب مضمون هذا الأمر.

إن المخطط في مراقبته لعملية التغير الاجتماعي عامة، أو الأثر الاجتماعي لسياسات وبرامج معينة، عليه أن يحدد أولا، المعيار الذي سوف يستخدمه لقياس التغير. فمثلا، إذا كان معنيا بأثر التحضر على الأوضاع الاجتماعية، فقد يقرر قياس أمور، مثل حجم الأسرة، وتوزيع الدخل، والصحة، وأعراض التوتر العقلي، وتوفر الخدمات الاجتماعية، وتفكك العادات التقليدية، وغير ذلك. وعليه حينئذ أن يقرر كيف سيقيس هذه المؤشرات. هل ينبغي قياس الصحة على أساس معدل الوفيات، أو معدل وفيات الأطفال، أو مدى انتشار أمراض معينة؟ كيف السبيل إلى دلائل واقعية عن التوتر العقلي، أو تفكك العادات التقليدية؟ هل ينبغي قياس مدى توافر الخدمات الاجتماعية، على أساس السكان الذين تخدمهم خدمة معينة (مثل نسبة السكان للأطباء)، وعدد الناس الذين يستخدمون خدمات معينة، (مثل حضور الطلاب إلى المدارس الابتدائية أو العيادات الصحية)، أو المسافة التي يجب أن يقطعها الناس حتى يصلوا إلى الخدمة، وأي الخدمات ينبغي مراقبتها؟ والمخطط في اتخاذه لهذه القرارات ينبغي ألا يقتصر في دراسته على أفضل الطرق لتحديد ما يحاول قياسه، ولكن يجب أن يتناول، كذلك، مدى السهولة التي يمكن أن يحصل بها على المعلومات. فمثلا قد يكون من المرغوب فيه معرفة طول المسافة، التي يقطعها الناس للوصول إلى أقرب عيادة صحية، ولكن هذه المعلومات قد لا تكون متاحة، كما أن إجراء مسح للحصول عليها قد يكون مكلفا، ومضيعة للوقت كذلك.

يتوقع من المخطط أن يقيس هذه المؤشرات كميا كلما أمكن ذلك، وفي بعض الحالات، قد يقع تحت ضغط اضفاء قيمة مالية عليها. فمثلا إذا حاول أن يبين أن التحضر يمكن أن يسبب مشكلات اجتماعية خطيرة، فقد يتوقع منه أن يقدم دليلا كميا عن مدى هذه المشكلات، وأن يقدر التكلفة المالية، التي يتحملها الأفراد والدولة نتيجة لذلك. وهو أمر

صعب في أغلب الأحيان. على سبيل المثال كيف يمكن أن نلحق قيمة مالية على سفر الناس مسافة طويلة للوصول إلى الخدمات الأساسية، أو على اثر التوتر العقلي، أو على تفكك العادات التقليدية؟

هذا وتظهر مشكلات مشابهة في الاشكال الأخرى للتخطيط الاجتماعي، وبخاصة في تقييم المشروعات الفردية، التي سوف تناقش في الفصل الخامس. كما أننا سوف نعود إلى المشكلات العامة، لقياس التنمية الاجتماعية في الجزء الثالث. من الضروري فقط أن نشير هنا إلى أن قياس الجوانب الاجتماعية للتنمية القومية يثير مشكلات خاصة بجمع البيانات. ونتيجة لصعوبة تحديد التنمية الاجتماعية بحدود معينة، فقد يشق على المخطط تحديد مؤشرات تعكس تماما ما يحاول قياسه. وحتى لو أمكن تعيين المؤشرات، فغالبا ما يصعب قياس ما حدث بها من تغيرات وبخاصة بمقاييس كمية. كما أنه من المتعذر غالبا إلحاق قيمة مالية مباشرة بالعوامل الاجتماعية، وحساب التكاليف والفوائد الاجتماعية، لاي سياسة أو برنامج، بطريقة يمكن مقابلتها بالتكاليف والفوائد الاقتصادية.

والواقع أن المشكلات تواجه أي شكل من أشكال جمع البيانات، وبخاصة في الدول النامية. ولكن المشكلات المذكورة هنا تنطبق على البيانات الاجتماعية أكثر من الاقتصادية. وبالتالي ينشأ الميل نحو إهمال العوامل الاجتماعية تماما، أو التهوين من شأنها لأنه ليس من السهل قياسها أو التعبير عنها بطريقة كمية أو مالية. فعلى سبيل المثال يمكن إثبات أن برنامجا لتحسين الزراعة ــ مثل الثورة الخضراء في الهند ــ سوف يؤدي إلى فوائد اقتصادية يمكن قياسها بمقاييس محددة (مثل الزيادة في إنتاج الحبوب، وارتفاع دخل المزرعة، وتخفيض الواردات الغذائية)، بينما النتائج الاجتماعية السلبية المحتملة، مثل زيادة التفاوت الاجتماعي، قد يشار إليها بطريقة غامضة، ومن ثم ينظر إلى العوائد الاقتصادية على أنها اكثر أهمية من التكاليف الاجتماعية، وهكذا يمضي المشروع قدما.

**٣ ــ التعارض بين الأهداف الاجتماعية والاقتصادية**

يعد التعارض بين الأولويات الاجتماعية والاقتصادية واحدا من المشكلات الرئيسة. حتى ولو أمكن قياس التكلفة والفوائد الاجتماعية بدرجة كافية، ومقارنتها بالعوامل الاقتصادية، فسيظل من الضروري، في حالات كثيرة، الاختيار بين الأهداف والأولويات الاجتماعية والاقتصادية، إذ غالبا ما تعلن الحكومات أنها سوف تعطي الأولوية، لتحقيق الأهداف الاجتماعية، دون مراعاة كافية لآثار هذا الاعلان. وإلى ذلك يشير واترسون Waterson.

«غالبا ما تتردد السلطات في حسم القضايا الأساسية، التي لابد من تقريرها، إذا

كانت أهداف التنمية قد صيغت بوضوح، واختيرت الأساليب الملائمة لتحقيقها.. إنهم يفضلون وضع الأهداف، التي، وإن جاءت متعارضة، إلا أنها تتضمن شيئا ما لكل فرد» (Waterson، ١٩٦٥، ص ١٤٩).

ويستطرد في شرح ما يؤدي إليه ذلك من وضع خطط ذات أهداف متعارضة، بما في ذلك أهداف اقتصادية واجتماعية متعارضة مثل «زيادة سريعة في معدل نمو الدخل القومي، ومستوى عال من الاستثمار في الرعاية الاجتماعية» (Waterson، ١٩٦٥، ص ١١٩).

يصبح التعارض بين هذه الأهداف واضحا للعيان حين تبذل الجهود لتحقيقها، وحين يحدث ذلك، يكون الميل نحو إعطاء الصدارة لتحقيق الأهداف الاقتصادية، حتى لو عبرت الحكومة سلفا عن النية في إعطاء الأولوية للاعتبارات الاجتماعية. ومن أهم مظاهر التغير التي تحدث في الصين منذ وفاة ماو تسي تونج، زيادة التركيز الآن على الأهداف الاقتصادية، مثل زيادة كفاءة الانتاج الزراعي والصناعي، على حساب تحقيق الأهداف الاجتماعية والسياسية. وينعكس ذلك على بعض الأمور مثل، الأخذ بالتكنولوجيا الصناعية الغربية الحديثة، وتخفيف القيود على المزارع الخاصة، وتغييرات في نظام التعليم.

لماذا هذا الميل إلى إعطاء أولوية للعوامل الاقتصادية، إذا كان لابد من الاختيار؟ إن مشكلات تحديد وقياس الجوانب الاجتماعية للتنمية، وكون المخططين لم يبدأوا إلا حديثا في الاعتراف بأهميتها، وبالتالي مازال ميل الاقتصاديين نحو الهيمنة على عملية التخطيط التنموي، كل ذلك مسئول بشكل جزئي. ومع ذلك فما زالت هناك أسباب جوهرية أكثر من ذلك.

أحد هذه الأسباب، أن أشكالا كثيرة من التنمية الاجتماعية تعتمد على تحقيق مستوى أساسي من التنمية الاقتصادية. فعلى سبيل المثال، إذا زادت دخول الافراد فإنهم سيحصلون على المال الذي ينفقونه على تحسين أحوالهم الاجتماعية، بينما على المستوى القومي، يمكن للحكومة استخدام الزيادة في الدخل القومي، لتوفير الخدمات الاجتماعية، كالتعليم، والصحة، والاسكان، ومصادر المياه، والمساعدات الاجتماعية. ولعل هذا هو التبرير الأساسي لاعطاء الأولوية للتنمية الاقتصادية، على الأقل في المراحل الأولى للتنمية في الدولة وحتى الرئيس (السابق) نيريري نجده يعترف ويقول:ـ

«نحن نحتاج (التنمية الاقتصادية)، لأننا فقط، حين نزيد من حجم الثروة التي ننتجها في تنزانيا، ستكون هناك فرصة لأن يعيش الناس معيشة لائقة، متحررين من تهديد الجوع، ومن الحاجة للملبس، ومتحررين من الجهل أو المرض» (Nyrere، ١٩٦٨، ص ١٩٩).

وعلى الرغم من أن هذه الحجة صحيحة في الأساس، إلا أنها تحتاج إلى التفنيد: أولا: إنها تسلم بأن التنمية الاقتصادية توفر الدخل، الذي سوف ينفق من جانب الأفراد أو الدولة، لتحسين الأحوال الاجتماعية لأغلبية السكان. وفي الحقيقة ليس هذا هو الحال غالبا، إما لأن جانبا كبيرا من هذا الدخل لا يصل إلى الدولة أو إلى أغلب السكان، وإنما إلى أقلية صغيرة، أو لأن الخدمات الاجتماعية التي تقدمها الدولة ليست متاحة لأغلب السكان. وأوضح أمثلة على ذلك بعض الدول الغنية بالنفط في الشرق الأوسط، حيث لا يستفيد من دخل النفط إلا أقلية صغيرة. ولكن المشكلة تظهر على نطاق أضيق في كثير من الدول المتقدمة والنامية على السواء.

ثانيا: تتجاهل هذه الحجة وجود أشكال أخرى للتنمية الاجتماعية، مثل العدالة الاجتماعية، والحفاظ على الثقافة، والتحرر من القلق والضغوط، وهكذا... ويعترف نيريري بذلك، ومن ثم يقيد الفقرة السابقة عن التنمية الاقتصادية باضافة التالي:

«ولكن نحتاج كذلك أشياء أخرى. نحتاج أن نعيش في انسجام مع أنفسنا، نحتاج إلى حماية مجتمعنا، نحتاج إلى أن نحترم أنفسنا حتى نستحق احترام الآخرين. هذه الأشياء لا تقل أهمية. فالانسان لا يعيش على الخبز وحده» (Nyrere، ١٩٦٨، ص ١٩٩).

هذه الأمور تعد أقل اعتمادا على التنمية الاقتصادية. وفي الحقيقة فإن النمو الاقتصادي غالبا ما يترك أثرا سلبيا على هذا النوع من التنمية الاجتماعية. فقد يؤدي إلى تفكك الثقافة التقليدية، وزيادة في الجريمة، وتوترات عقلية أكثر. وكما رأينا في الفصل الثاني أنه في حالات كثيرة قد يؤدي إلى زيادة في مظاهر عدم المساواة الاجتماعية. وقد سبق أن أشرنا في هذا الفصل إلى أن جهود تنزانيا لتحقيق الأهداف الاجتماعية — وعلى الأخص لتنمية مجتمع المساواة — كانت سببا في بعض الحالات في مشكلاتها الاقتصادية.

وبمعنى آخر، على الرغم من أن التنمية الاقتصادية تعد متطلبا أو شرطا لبعض أشكال التنمية الاجتماعية، إلا أن العلاقة بينهما ليست بهذه السهولة. وبالتالي فلايكفي أن تعلن الحكومة أنها سوف تركز على التنمية الاقتصادية في الوقت الحاضر، وسوف تتبعها التنمية الاجتماعية بعد ذلك.

سبب آخر وراء حصول الأهداف الاقتصادية على الأولوية على الأهداف الاجتماعية، وهو أن المشكلات الاقتصادية تميل إلى أن تكون أكثر وضوحا، ومن الصعب على المخططين والسياسيين تجاهلها. فإذا حدث تراجع في الانتاج للتصدير، أو خلل في ميزان المدفوعات، أو معدل عال للتضخم، أو زيادة عدد العاطلين في المناطق الحضرية، فإنهم في الحال يستوعبون الحقيقة، كما يوجد ضغط كبير على الأقل لمحاولة تحسين الموقف. ولكن فيما عدا الكوارث

الاجتماعية الكبرى، مثل المجاعة والفيضان والوباء، فإن المشكلات الاجتماعية أقل وضوحا بالنسبة لصانعي القرار. بل من الأسهل عليهم أن ينسوا (وقد لا يعرفوا أبدا) كم من الأطفال يعانون من سوء التغذية، وما طول المسافة التي يقطعها الناس في المناطق الريفية للحصول على الماء، وما شكل الحياة لسكان الأحياء المتخلفة على أطراف المدن، وكيف تتسع المسافات الاجتماعية بينهم أنفسهم، وبين هؤلاء الناس. وبالتالي، وعلى الرغم من النوايا المغايرة، فهناك التجاهل لتحقيق الأهداف الاجتماعية، أو على الأقل تأجيلها، بينما تركز الجهود على محاولة حل مشكلات البلد الاقتصادية.

إضافة إلى ذلك، تقع كثير من الدول النامية تحت ضغط كبير من الدائنين، ومانحي المساعدات في الخارج، لتحسين الأداء الاقتصادي، وعليهم أن يزيدوا من حجم الدخل القومي، كي يسددوا فوائد القروض السابقة، ويقنعوا الدائنين الجدد بالثقة في الائتمان. ويبدو أن كثيرا من مانحي المساعدات، بما في ذلك المؤسسات الدولية، لم يحسموا بعد، ذلك التعارض الأساسي بين الأهداف الاجتماعية والاقتصادية، ومثال ذلك، على الرغم من قبول البنك الدولي للحاجة إلى مزيد من الانتباه للعوامل الاجتماعية ــ كما تنعكس على التأكيد الذي يعطيه البنك الآن للبرامج الموجهة نحو التنمية الريفية، وتوفير الخدمات الاجتماعية وتخفيض مظاهر عدم المساواة (البنك الدولي ١٩٨٠د)، إلا أنه ما زال يصر على أن يكون للدولة المقترضة برنامج مخطط، لتحسين اقتصادها. كما أن صندوق النقد الدولي يفرض مطالب مشابهة. وقد أدى ذلك حديثا إلى مشكلات لكثير من دول العالم الثالث، في سعيها نحو المساعدات المالية، بما فيها تنزانيا. هذه المطالب مفهومة، حيث يحرص مانحو المساعدة على أن الدول التي تتلقى هذه المساعدة لن تكون قادرة فقط على دفع القروض، وإنما تستطيع كذلك تخفيف اعتمادها بالتدريج على المساعدة الأجنبية. ولكنها تعكس وجود المعضلة الأساسية بين النمو الاقتصادي وتحقيق أهداف اجتماعية معينة. كما تساهم في تنمية الاتجاه نحو منح الأولوية للاعتبارات الاقتصادية إذا كان في الأمر اختيار.

**٤ ــ التعارض بين المثل الاجتماعية والحقيقة السياسية**

المشكلة الأخيرة التي نعرضها في هذا الفصل هي، وجود تعارض مشابه بين الأهداف الاجتماعية والحقيقة السياسية. والمشكلة في هذه الحالة أن القادة السياسيين وغيرهم في مراكز السلطة، على الرغم من سعادتهم بدمج الأهداف الاجتماعية في تصريحات السياسة القومية وإعلانات النوايا، إلا أنهم أقل استعدادا لوضعها موضع التنفيذ، وبخاصة مع احتمال معاناتهم شخصيا خلال هذه العملية. ويظهر هذا الشكل من التعارض بالنسبة لتحقيق عديد من الأهداف. مثال ذلك في بابوا غينيا الجديدة، فقد كانت اللامركزية أحد

الأهداف القومية التي وجدت مساندة قوية، من حيث المبدأ، من جانب رجال السياسة على مستوى الدولة، ومن كبار الموظفين. ولكن حين أعدت الخطط من أجل لا مركزية شاملة للنظام السياسي والاداري، ظهرت معارضة قوية من هؤلاء الناس أنفسهم، لأنهم بوصفهم قادة على مستوى الدولة، سوف يخسرون جزءا من القوة والسلطة للضيف الجديد من القادة، على المستوى الاقليمي. إلا أنه وبعد كثير من الخلاف والجدل، أدخل النظام الجديد في النهاية، حيث كان العامل الحاسم هو التهديد بالانفصال من جانب مقاطعة بوجينفيل (سميت سولومون الشمالية فيما بعد)، التي تمتلك منجما للنحاس يعد المصدر المهم والوحيد للعملة الأجنبية للدولة (Conyers، ١٩٧٦). وهكذا كانت الاعتبارات السياسية والاقتصادية أكثر من الاجتماعية، وهي التي حسمت نتيجة الحوار.

ومع ذلك فالاحتمال الأكبر أن يظهر هذا التعارض بالنسبة لهدف المساواة الاجتماعية أو العدالة. وفي ذلك يرى أوسكار مهمت أن السبب الرئيس في إخفاق الدول في تحقيق الأهداف المتعلقة بتخفيف مظاهر عدم المساواة هو «إدارة الصفوة للتخطيط والسياسة الاقتصادية» ويشرح ذلك بأن هذه الصفوة قد نجحت في التأثير في تخطيط الانفاق الاستثماري، وتوجيهه نحو مشروعات، تساعد في زيادة ثرواتهم ومراكزهم وقوتهم» (Mehmet، ١٩٧٨، ص ٣١). وإذا كان المؤلف يشير إلى تلك الدول، التي تزيد فيها مظاهر التفاوت عن المتوسط، فان ذلك يمكن أن ينطبق، ولو بدرجة أقل، على كثير من الدول. وأي محاولات لتوزيع الخدمات الاجتماعية بعدالة أكبر، أو تخفيف التفاوت في الدخول، أو التحسين العام لحالة الفئات الأقل ثراء من السكان، يمكن أن تواجه مقاومة من أولئك الذين يشغلون مراكز السلطة، وبخاصة إذا كانوا سيعانون بسببها، وهو أمر لا سبيل إلى تحاشيه. وحتى في دولة مثل تنزانيا، التي بذلت جهودا أكبر من غيرها، لتنفيذ سياسة للمساواة الاجتماعية، فان الفجوة بين ما هو مرغوب اجتماعيا. وما هو ممكن سياسيا، قد سببت مشكلات كبيرة. إن التخطيط الاجتماعي في تنزانيا هو كذلك تخطيط اشتراكي. ولكن في كتاب عن تنزانيا بعنوان «نمو التخطيط الاشتراكي» يذكرنا مؤلفه جون سول Saul John بأن «مشكلة التخطيط للتنمية الاشتراكية تظل أولا وبالدرجة الأولى، مشكلة أيديولوجية وسياسية، مهما كان لها من أبعاد مهمة أخرى» (Saul، ١٩٧٤، ص ٢٥ — ٢٦).

# الفصل الخامس

# دور التخطيط الاجتماعي في تخطيط المشروع

### مقدمة

ناقش الفصل السابق أهمية أخذ العوامل الاجتماعية بالاهتمام، في تخطيط التنمية القومية، والطرق المختلفة التي يمكن بها تحقيق ذلك. و يناقش هذا الفصل نوعا مشابها من التخطيط، مع فارق وهو أنه يركز، بصفة خاصة، على تخطيط مشروعات معينة.

تستخدم كلمة «مشروع» لتعني أشياء كثيرة مختلفة. وقد أستخدمنا هذه الكلمة، حتى الآن، في الكتاب بطريقة عامة جدا. ولكن من الضروري في هذه المرحلة محاولة تحديدها بشكل أكثر دقة. يتصف المشروع بخاصيتين أساسيتين، وذلك في حدود المعنى المستخدم في هذا الفصل. أولا ــ يخطط المشروع و ينفذ عادة على أنه نشاط واحد محدد، أو مجموعة من الأنشطة المتصلة. إنه قد يضم عددا من الأجزاء المكونة له، أو يشترك فيه كثير من المؤسسات المختلفة أو الأفراد، ولكن هذه المكونات مترابطة، الأمر الذي يبرز أهمية تخطيط المشروع وتنفيذه في كليته. و بالتالي فلكل مشروع، عادة، وثيقة الخطة الخاصة به، ومدير خاص للمشروع، ولجنة إدارية، وله ميزانية وهكذا.

أما الصفة الأخرى المميزة فهي أنه، عادة يقع في منطقة جغرافية معينة. وتختلف هذه المنطقة في المساحة من مصنع يشغل حيزا محدودا، إلى مشروع للتنمية الاقليمية يغطي منطقة إدارية بكاملها. ولكنه في كل حالة يمكن تحديد المنطقة التي يغطيها المشروع. وغالبا ما تستخدم هذه الصفة لتمييز المشروع من البرنامج. فاصطلاح «البرنامج» الذي أستخدمناه، و بشكل غير محدد حتى الآن، يشير، بصفة عامة، إلى تغطية جغرافية أوسع وأقل سهولة في التحديد. مثال ذلك برنامج التغذية، فهو يعد محاولة عامة لتحسين التغذية على نطاق القطر (أو في كل المناطق التي تحتاجها خاصة)، وذلك بوسائل مختلفة، مثل زراعة المحاصيل الغذائية، والتوعية الغذائية، والعناية بصحة الطفل وما إلى ذلك. أما مشروع التغذية، فيفيد نشاطا أكثر تحديدا، مثل حملة للتغذية في منطقة خاصة أو مجتمع ما، أو إنشاء عيادة خاصة لعلاج حالات سوء التغذية. إلا أنه ينبغي التأكيد هنا على أن الغرض من هذه التفرقة هو مساعدة القارىء في التمييز بين مختلف أنواع النشاط التخطيطي، و بصفة خاصة، في فهم المقصود بتخطيط المشروع في إطار هذا الفصل. ولسنا بصدد محاولة الوصول إلى تعريفات مقبولة عالميا لمصطلحات، مثل المشروع والبرنامج، التي تستخدم بطرق كثيرة ومختلفة للغاية.

نعنى في هذا الفصل بالآثار الاجتماعية لمشروعات تنموية معينة، و بأهمية أخذ العوامل الاجتماعية بالاهتمام عند تخطيط هذه المشروعات، والطرق المختلفة لأداء ذلك. أو بمعنى آخر، دراسة دور المخطط الاجتماعي في تخطيط ومراقبة وتقييم مشروعات التنمية. وفي العادة، يشار إلى ذلك بمصطلحات مثل «تحليل الأثر الاجتماعي» أو «دراسات الأثر الاجتماعي». و يعد ذلك عنصرا ضروريا في تخطيط المشروع، ولكنه يصبح أكثر أهمية — وفي العادة حساسا أو مثيرا للجدل — في حالة المشروعات المصممة أساسا لتحقيق أهداف اقتصادية. وفي مثل هذه الحالات يوجد خطر تجاهل الجوانب الاجتماعية للمشروع، ولابد من أن يحتاط المخطط الاجتماعي لذلك.

وسوف ندرس هذا النوع من التخطيط الاجتماعي، من خلال ثلاث دراسات حالة، لمشروعات مختلفة، والنظر في عملية التخطيط في كل منها. تتناول الدراسة الأولى حالة مشروعات استخراج النحاس في بابوا غينيا الجديدة، وتبرز هذه الحالة مشكلات استغلال المصادر الطبيعية على نطاق واسع في الدول النامية. يلي ذلك دراسة تخطيط تنمية مصادر المياه باستخدام سد موامبولي MWomapuli مثالا لذلك. أما الدراسة الثالثة فتصف مشروعين للطباق في زامبيا، التي تمثل تخطيط مشروع زراعي على نطاق ضيق. أما الجزء الأخير من الفصل، فيحاول استخلاص النتائج العامة عن دور المخطط الاجتماعي، في تخطيط المشروع على أساس من هذه الحالات الثلاث.

## النحاس في بابوا غينيا الجديدة

### ١ — مقدمة

تقدم أنشطة التعدين واسعة النطاق أمثلة واضحة لمشروعات تنمية اقتصادية، تخلف نتائج اجتماعية خطيرة. إن انشاء منجم كبير فيما كان قبل ذلك منطقة ريفية في دولة نامية، قد يسبب تمزقاً اجتماعيا خطيرا، و بخاصة في المنطقة المحيطة بالمنجم، وأحيانا في القطر كله. ومن ثم فان تخطيط مثل هذه المشروعات يمثل تحديا كبيرا للمخطط الاجتماعي.

إلا أنه ينبغي الاشارة إلى أن المشكلات الاجتماعية، المصاحبة لمشروع التعدين ليست هي المشكلات الوحيدة، التي تواجه أولئك الذين يخططون المشروع. فقد تكون هناك مشكلات هندسية، متصلة بانشاء المنجم والبنية الأساسية المتصلة به، وهناك في الأغلب خطر التلوث البيئي. كما أن هناك، بالتأكيد، عديدا من المشكلات الاقتصادية والسياسية، و بخاصة، بالنسبة لملكية المنجم، و بيع الانتاج في السوق العالمي.

ومن ناحية أخرى، فإن القيمة الاقتصادية المحتملة لمثل هذه المشروعات قد تكون مرتفعة للغاية. فإن إنشاء واحد أو أكثر من المناجم الكبيرة، قد يحدث فرقا هائلا في الموقف الاقتصادي للدولة، وعلى الأخص، في توفير العملة الصعبة، التي تشتد الحاجة إليها. ومن ثم تمارس الدولة ضغطا هائلا للمضي في المشروع، على الرغم من كل المشكلات التي يحتمل أن تظهر.

وهكذا فإن عملية تخطيط مشروع رئيس كالمنجم، تعد مهمة شاقة يجب أن تتعاون فيها تخصصات كثيرة ومختلفة، ويجب أن تتخذ فيها قرارات صعبة للغاية. وننظر في هذا الجزء إلى عملية التخطيط، المصاحبة لاستغلال النحاس في بابوا غينيا الجديدة، وهي من الدول التي دخلت حديثا في مجال التعدين على نطاق واسع، ننظر إليها من وجهة نظر المخطط الاجتماعي.

## ٢ ــ النحاس في بابوا غينيا الجديدة

على الرغم من أن بابوا لم تبدأ في إنتاج النحاس، إلا في عام ١٩٧٢ إلا أن ترتيبها قد أصبح الثاني عشر، بين الدول الرئيسة في العالم، المنتجة للنحاس (CIPEC) مجلس حكومات الدول المصدرة للنحاس، ١٩٨٠). ويمثل النحاس أهم سلعة تصديرية للدولة. ويوضح جدول (٩) قيمة النحاس ونسبته إلى المجموع الكلي للتصدير، بين ٧١ ـــ ١٩٧٨، كما يوضح الجدول ذلك الجزء من الميزانية الممول من الخارج (وهو أساسا منح من استراليا) خلال هذه الفترة. إن حجم هذه المساعدات يشير إلى الضغوط على حكومة بابوا غينيا الجديدة، لتنمية مصادر داخلية للايرادات، مثل النحاس.

يأتي كل إنتاج النحاس في الوقت الحاضر من منجم واحد على جزيرة بوجين فيل، في الجزء الشرقي من القطر. ومع ذلك فهناك عدة مناطق أخرى للنحاس، يجرى فحصها حاليا، فهناك منجم ثان في أوك تدي OK Tedi على الحدود الغربية للقطر، يجرى إنشاؤه حاليا، ويتوقع أن يبدأ عام ١٩٨٤ (شكل «١»). وهنا نناقش المشكلات الاجتماعية، التي ترتبت على إنشاء منجم بوجين فيل، والآثار المترتبة على ذلك بالنسبة لتخطيط أوك تدي، أو أي تطورات في التعدين مستقبلا.

## جـــــدول (٩)

دور النحاس في اقتصاد بابوا غينيا الجديدة ٧١ ــ ١٩٧٨

| السنة / البيان | ١٩٧١ | ١٩٧٢ | ١٩٧٣ | ١٩٧٤ | ١٩٧٥ | ١٩٧٦ | ١٩٧٧ | ١٩٧٨ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| إنتاج النحاس (ألف طن نحاس) | — | ١٢٤ | ١٨٣ | ١٨٤ | ١٧٣ | ١٧٧ | ١٨٢ | ١٩٩ |
| قيمة النحاس ونسبته إلى المجموع الكلي للتصدير | — | ١٨ | ٦٠ | ٥٦ | ٥٨ | ٤٦ | ٣٥ | ٤١ |
| نسبة الدخل القومي من المصادر الخارجية | ٥٨ | ٥٦ | ٥٧ | ٥٣ | ٤٣ | ٣٩ | ٤٥ | ٤١ |

المصادر: البيانات عن إنتاج وتصدير النحاس، من مجلس حكومات الدول المصدرة للنحاس، ١٩٨٠ ــ البيانات عن نسبة الدخل القومي، من المصادر الخارجية، حصل عليها المؤلف في أثناء وجوده في بابوا غينيا الجديدة.

### ٣ ــ منجم بوجين فيل [١]

يقع هذا المنجم على جزيرة بوجين فيل، في مقاطعة سولومونز Solomons الشمالية (شكل ١)، ويعد أكبر منجم سطحي للنحاس في العالم، يغطي مساحة قدرها ١٥ كيلومتراً مربعاً، ويستخدم أكثر من ٣٠٠٠ عامل، وينتج ٧٠٠ ألف طن من النحاس في قمة تشغيله. ومن ثم فإن له تأثيرا كبيرا على المقاطعة، التي تضم من السكان ١٢٩ ألف نسمة فقط. أنشيء المنجم، الذي وصل إلى مرحلة التشغيل الكامل عام ١٩٧٢، قبل حصول بابوا غينيا الجديدة على استقلالها. ومن ثم كان تخطيطه وإنشاؤه من قبل الادارة الاستعمارية الأسترالية. أما الشركة التي تتولى تشغيل المصنع فتعد فرعا من الشركة الدولية العملاقة للتعدين، Rio Tinto Zinc، وتقوم بأنشطة التعدين في أنحاء كثيرة من العالم، (West، ١٩٧٢). وتمتلك حكومة بابوا ٢٠٪ من الأسهم. وبعد حصولها على الحكم الذاتي في ١٩٧٣ دخلت في مفاوضات مع الشركة للحصول على نصيب أكبر من الأرباح. وكان نجاح الحكومة في هذه المفاوضات علامة مهمة في تاريخ العلاقات بين شركات التعدين الدولية،

وبين حكومات العالم الثالث، وضعت حكومة بابوا في مركز اقتصادي أقوى، حين حصلت على الاستقلال، عام ١٩٧٥ .

لقد لقيت العوامل الاجتماعية اهتماما قليلا نسبيا عند تخطيط منجم بوجين فيل. وكان من الضروري إجراء مفاوضات مع سكان المنطقة، حول الحصول على أرض المنجم والبنية الأساسية المتصلة بها، مع بعض المحاولات لتوعية الناس بما يتضمنه ذلك، وما يترتب عليه من فوائد للقطر كله. وقد استخدم ضباط إدارة المقاطعة التابعة للحكومة الاستعمارية على أنهم ضباط اتصال لهذا الغرض. إلا أن الحصول على الأرض، كما سنرى، كان من أهم أسباب التوتر الاجتماعي، الذي صاحب المنجم، ولم يكن هناك مسح شامل للأوضاع الاجتماعية، أو الآثار الاجتماعية المحتملة للمشروع .

أما المشكلات الاجتماعية التي ظهرت نتيجة لقيام منجم بوجنفيل، يمكن تقسيمها إلى أربع فئات: مشكلات متصلة بالاستيلاء على الأرض، ومشكلات بسبب التلوث البيئي، ومشكلات نتيجة لنمو مجتمع حضري كبير مرتبط بالمنجم، ومشكلات اجتماعية وسياسية ظهرت على المستوى القومي، نتيجة للعلاقات بين منطقة المشروع والأجزاء الأخرى من القطر. ونناقش هذه المشكلات بايجاز فيما يلي :ـ

كانت مشكلات الحصول على الأرض هي أولى المشكلات ظهورا. فقد كان من الضروري الاستيلاء على مساحات كبيرة من الأرض للمنجم نفسه، وللمنطقة الحضرية الجديدة لاسكان عمال المنجم وموظفي الحكومة، ولانشاء مرافق الميناء لاستيراد المواد الخام وتصدير النحاس. وقد أبدى الناس معارضة شديدة، على الرغم من صرف تعويضات لمن فقدوا أرضهم. فسكان هذه المنطقة، كغيرها من المناطق، كانوا مرتبطين ارتباطا شديدا بالأرض، كما كانت معظم أراضي المنطقة من الأراضي الزراعية المنتجة. وقد كانت معارضة الأهالي من القوة لدرجة اضطرت الحكومة إلى الاستيلاء على مزرعة مملوكة للأجانب، لانشاء المنطقة الحضرية الرئيسة المعروفة باسم أراوا Arawa عليها. ولحسن الحظ لم تكن هناك ضرورة لاعادة توطين أعداد كبيرة من الناس، لأن الأرض المطلوبة لم تكن تضم مواقع قرى كثيرة، الا أن قرية واحدة في منطقة المنجم كان لابد من إعادة توطينها. وتقدم قصة هذا التوطين مثالا جيدا للتخطيط الخاطيء. فقد أسكن الناس في مساكن جاهزة ـ كالتي بنيت في المناطق الحضرية ـ في منطقة مكشوفة على سفح الجبل، تطل على موقع المنجم، وقد اعتقد المسؤولون عن التوطين أنهم يقدمون الأفضل للناس، بتوفير مساكن حديثة لهم، تشتمل على خدمات الكهرباء والماء. ولكن على العكس من ذلك، فإن غرابة المسكن قد زادت من الصدمة الاجتماعية، التي سببها اضطرارهم لترك ديارهم، التي شاهدوها أمام أعينهم تتحول الى مشروع صناعي عملاق.

أما صرف التعويضات عن الأرض المستملكة، فقد سبب مشكلات أخرى. لقد تضمن ذلك مبالغ ضخمة، الأمر الذي أدى إلى نشأة طبقة جديدة من الريفيين، الأغنياء نسبيا، بين يوم وليلة. وقد حاولت الادارة مساعدة هؤلاء في استثمار أموالهم في مشروعات صغيرة، أو في بنوك التوفير. ولكن هذه الجهود لم تسلك المسار الصحيح، لأنها كانت موجهة للأفراد أكثر من الجماعات. ومن ثم فقد أسفرت عن ظهور صفوة جديدة من رجال الأعمال الريفيين، أكثر رفاهية من الناس في جملتهم.

أما الطائفة الثانية من المشكلات فتتصل بالتلوث البيئي الذي سببه المنجم. ففي مراحل التخطيط لم تحصل الأضرار البيئية المتحملة على الاهتمام الكافي، وبخاصة بالنسبة للتخلص من النفايات. وفي السنوات القليلة الأولى لتشغيل المنجم، أصبح من الواضح مدى الضرر الخطير الذي يحدث، ولذلك كان أحد شروط التفاوض حول الاتفاقية بين الحكومة والشركة، عام ١٩٧٤، هو ضرورة إجراء دراسة شاملة للآثار البيئية. ومن وجهة النظر الاجتماعية فقد تمثل أخطر الأضرار البيئية في تلوث النهر، الذي يجري من منطقة المنجم إلى الشاطيء الغربي للجزيرة، والذي كان يستخدم في السابق مصدراً للمياه وصيد الأسماك. فلما بدأ تشغيل المنجم أصبح الماء غير صالح للشرب، وقضي على الأسماك فيه.

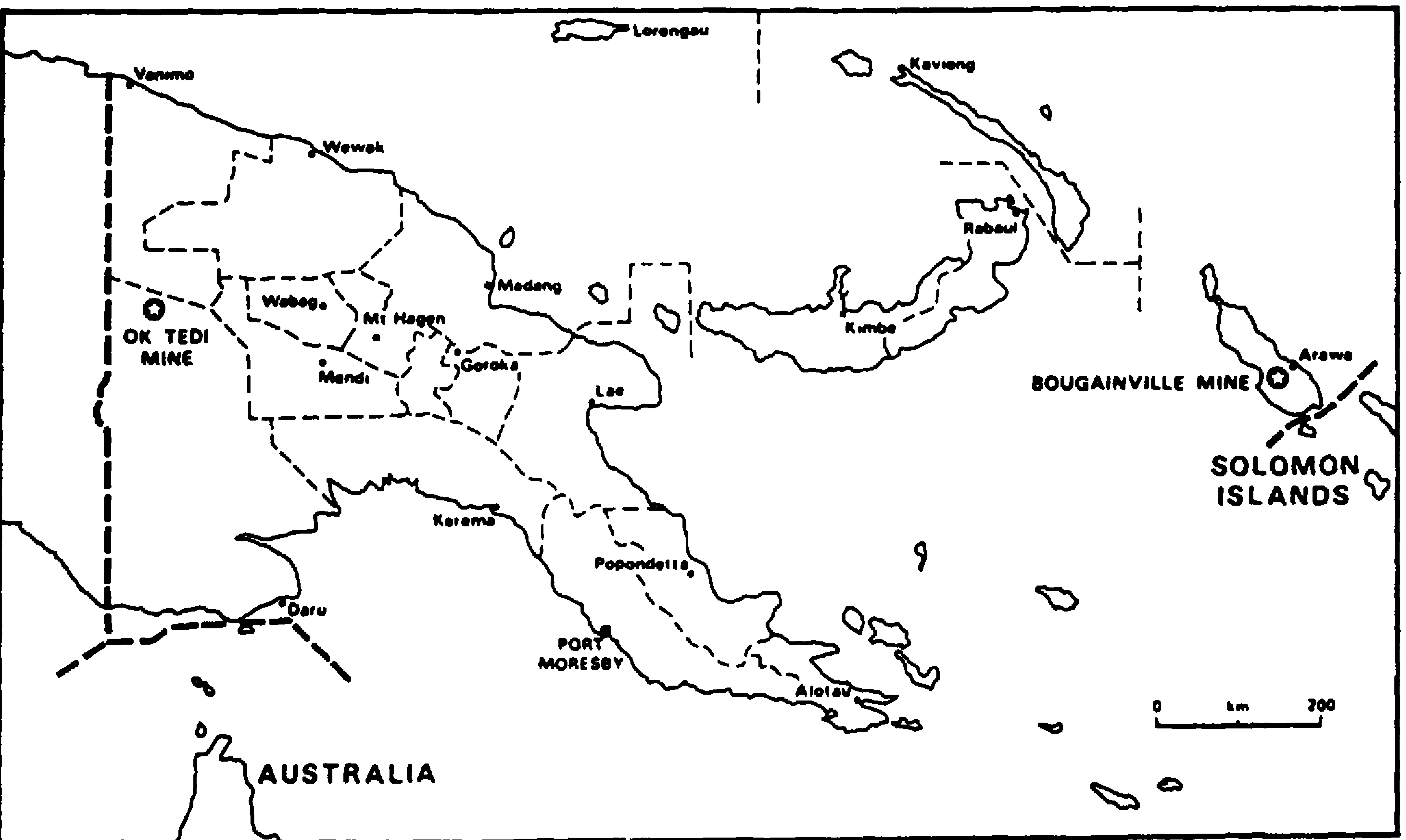
تدور الطائفة الثالثة من المشكلات حول الظهور المفاجيء لمجتمع حضري صناعي كبير، فيما كان في السابق منطقة ريفية هادئة. ويبدو أن أي شكل من التنمية الحضرية في العالم الثالث يغذي سلسلة من المشكلات الاجتماعية. من هذه المشكلات، التفاوت الواضح بين أولئك المشتغلين بأعمال ذات أجور مرتفعة، وبين العاطلين أو أصحاب الأعمال البسيطة، الأمر الذي يؤدي إلى الحرمان والجريمة، وقصور الخدمات الاجتماعية الأساسية، وعلى الأخص الاسكان وما يترتب على ذلك من ازدحام، وظهور الأحياء المتخلفة. إلى جانب عدد من المشكلات الاجتماعية والنفسية، التي تسببها ضغوط الحياة الحضرية على الناس، الذين اعتادوا نمط الحياة البطيء الهادىء في المناطق الريفية.

ظهرت كل هذه المشكلات في المناطق الحضرية الجديدة لجزيرة بوجين فيل، وقد أذكتها في الحقيقة طبيعة التنمية الحضرية. إن التحول المفاجيء من البيئة الريفية إلى الحضرية كان أحد العوامل التي ميزت هذه المنطقة عن غيرها من مدن القطر، التي نمت بشكل تدريجي أكثر. ويرتبط ذلك بأن أراوا Arawa، كانت مدينة جديدة تماما بكل مشكلات المدن الجديدة في أي مكان في العالم. فقد واجهت المدينة قصورا في كثير من الخدمات الأساسية في المراحل الأولى لانشائها. وسادها جو رسمي غير ودي، كما كانت تفتقر إلى الروح

الجمعية أو الاحساس بالهوية. وكان تصميم المدينة سببا في مشكلات أخرى كغيرها من المدن الجديدة في العالم الثالث، حيث كان التصميم وفقا للمعايير الغربية في الهندسة المعمارية، وتخطيط المدن، الأمر الذي كثف من الشعور بالاغتراب بين معظم السكان.

ومن العوامل الأخرى التي زادت من سوء الموقف تدفق الناس على المدينة من مناطق أخرى في بابوا، ومن أقطار أخرى، للعمل في المنجم أو في الصناعات المرتبطة به. وهكذا تعد بابوا أمة مجزأة ثقافيا واجتماعيا. وتتصف معظم الفئات الاجتماعية فيها بالحذر، إن لم يكن بالعداء السافر تجاه الناس من المناطق الأخرى في القطر. ويختلف سكان بوجين فيل كثيرا عن السكان الآخرين في بابوا وبخاصة في المظهر العام والثقافة والتاريخ، كمايشتهرون بعدم ثقتهم بالغرباء، ومن ثم كانت مقاومتهم لاقتحام حياتهم الخاصة. وقد قامت الحكومة وشركة المنجم ببعض المحاولات للتخفيف، ما أمكن، من الصراع المحتمل، ومثال ذلك منح الأولوية لسكان بوجين فيل في وظائف معينة في المنجم، وبخاصة الوظائف الادارية العليا، ومنع الموظفين من خارج بابوا من زيارة القرى المحلية. إلا أن هذه الاجراءات لم تكن كافية لتخفيف التوتر والصراع. ولاشك في أن المنجم لم يخفف، من مشاعر العداء. نحو الغرباء بين معظم سكان الجزيرة بل زادها حدة.

إن الصراع بين سكان الجزيرة وغيرهم من سكان القطر لم يكن قاصرا على منطقة المنجم. فقد كان له انعكاسات على المستوى القومي، الأمر الذي كان له تأثير كبير على التنظيم السياسي للدولة. إن وجود المنجم سبب توترا سياسيا بين سولومونز Solomons الشمالية، وبين المقاطعات الثمانية عشرة الأخرى في القطر. فقد شعرت تلك المقاطعات أن الشماليين، الذين كانوا أحسن حالا نسبيا، وفق المؤشرات المتعارف عليها للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، قد أصبحوا في وضع أفضل نتيجة للمنجم. أما القادة السياسيين في شمال سولومونز فقد اعتقدوا من ناحية أخرى أنهم أصبحوا في وضع أسوأ، بسبب المنجم لمعاناتهم من كل المشكلات الاجتماعية، التي أشرنا إليها، بينما الناس في بقية أرجاء القطر قد جنوا الثمار، متمثلة في زيادة الدخل القومي.




شكل (١)

بابوا غينيا الجديدة: موقع منجم بوجين فيل، وأوك تدي

وليس هنا مجال للوصف التفصيلي للصراعات السياسية، التي نشأت عن هذا الموقف، طالما نعنى بالنتائج الاجتماعية للمنجم أكثر من السياسية. ولكن يمكن الاشارة هنا إلى أن التوتر السياسي قد تفاقم عام ١٩٧٥، لدرجة أن سكان المقاطعة الشمالية حاولوا الانفصال عن بقية القطر وتكوين دولة مستقلة. وقد أمكن حل هذه المشكلة حينئذ إلا أن الحكومة في محاولتها للحفاظ على سولومون الشمالية ومواردها الغنية بالنحاس قد وافقت على اللامركزية السياسية والادارية والمالية، التي لا تقتصر فقط على منح المقاطعات سلطات أكبر في التنمية، وإنما تعطي المقاطعات الأكثر ثراء، مثل سولومون الشمالية، نصيبا أكبر من الدخل القومي (Conyers، ١٩٧٦). وقد ساعد هذا الاتفاق على تهدئة سكان بوجين فيل، وإن لم يقض على كل مظاهر الشك في الحكومة القومية من جانب المقاطعة. وفي الوقت نفسه زاد من مشاعر العداء نحو أهالي الجزيرة من جانب المقاطعات الأخرى، كما جعل مهمة الحكومة القومية في تخفيض التفاوت بين المقاطعات أكثر صعوبة.

### ٤ ــ دروس من بوجين فيل

إن الحكومة المستقلة في بابوا غينيا الجديدة متفهمة تماما للمشكلات الكثيرة ــ البيئية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية ــ التي نشأت نتيجة لمنجم بوجين فيل، وهي تحاول التخفيف من هذه المشكلات في مشروعات التعدين المستقبلية. ويمكن توضيح هذه الجهود بالنظر في إيجاز إلى تخطيط المنجم الكبير، الذي أنشىء بعد ذلك في أوك تدي، وإلى احتمال إقامة منجم آخر في شمال سولومونز.

يقع أوك تدي في أكثر أجزاء القطر عزلة وأقلها نموا. والمنجم تحت الانشاء (كان)، وينتظر بدء التشغيل في ١٩٨٤. أجريت الدراسة الاستطلاعية عن طريق شركة دولية أخرى للتعدين، وهي شركة أمريكية (شركة Kenne Cott للنحاس) ولكن حكومة بابوا بعد نجاحها في إعادة التفاوض حول اتفاقية بوجين تولت المشروع، بسبب رفض الشركة الأمريكية القيام به بشروط بابوا غينيا الجديدة نفسها. ومنذ ذلك الوقت شاركت الحكومة مع شركة استرالية Broken Hill بشروط مقبولة للطرفين.

لقد لقيت العوامل الاجتماعية اهتماما أكبر في تخطيط منجم أوك تدي. فقد أجريت دراسات تفصيلية عن الأحوال الاجتماعية في المنطقة، مع عناية بنوع التسهيلات والخدمات الاجتماعية المطلوبة، بعد إنشاء المنجم، وبالمشكلات الاجتماعية المحتمل ظهورها. أضف إلى ذلك، وقبل تشييد المنجم بسبع سنوات بدأ برنامج لتنمية المجتمع في المنطقة في محاولة لاعداد الناس للتحول، الذي لابد أن يحدث. بدأ هذا البرنامج بمبادرة من شركة كنكوت واستمر عن طريق الحكومة حين تولت المشروع. وتضمن البرنامج التوسع في خدمات التعليم

في المنطقة، من أجل زيادة عدد المؤهلين للعمل في المنجم، وإنشاء شركة للتنمية بملكية تعاونية، يمكن من خلالها استخدام الدخل الذي يحصل عليه الناس من المشروع مباشرة، أو بشكل غير مباشر، من أجل التنمية الشاملة للمنطقة، بالاضافة إلى برنامج عام للتوعية والاعلام، يتولى تعريف الناس بكل ما يتضمنه المشروع.

ولعله من السابق لأوانه الحكم عما إذا كان لهذه الجهود أثر يذكر في تخفيف المشكلات الاجتماعية بعد إنشاء المنجم. فمن الطبيعي أن يكون من الصعب قياس هذه الآثار بالتحديد، لأنه ما من أحد يستطيع أن يعرف ماذا كان سيحدث لو لم تتم هذه الأمور. إن من يعرف منطقة أوك تدي يغلب عليه التشاؤم بالنسبة للأثر الاجتماعي للمشروع. فالمنطقة كانت معزولة ومهملة في الماضي، لدرجة أنه وعلى الرغم من كل الاحتياطات، يبدو الا مناص من أن تكون هذه الآثار أكثر إيلاما مما حدث في بوجين فيل. ومع ذلك فقد أيقنت الحكومة أنه لا ينبغي أن تستخدم ذلك عذراً للتوقف عن العمل، على أمل أن تسهم هذه الجهود في تخفيف المشكلات التي لابد أن تحدث.

وفي الوقت نفسه اتجهت الحكومة في بابوا غينيا الجديدة إلى التفكير فيما إذا كان من الضروري إنشاء منجم جديد في مقاطعة سولومونز الشمالية، بسبب أن المنجم الحالي سوف يستهلك غالبا على مدى ٢٠ عاما. وفي عام ١٩٨١، و بطلب من حكومة المقاطعة، استعانت الحكومة باستشاريين لدراسة النتائج المحتملة لمنجم ثان. لم يعرف ما سوف يترتب على هذه الدراسة من قرارات، إلا أنه من المشجع دراسة الموضوع مقدما، كي تحظى العوامل الاجتماعية بالاهتمام في معرفة المزايا والمثالب لانشاء منجم جديد في المنطقة.

## ٥ ــ النتائج

إن النتائج التي يمكن استخلاصها من هذا التحليل الموجز، لمشروعات النحاس في بابوا غينيا الجديدة ليست مشجعة، خاصة من وجهة نظر المخطط الاجتماعي، وإن كان من اليسير نسبيا معرفتها. أولا ـ من الواضح، بناء على دراسة حالة بوجين فيل، ومن تجارب أخرى في العالم، أن مشروعات التعدين الكبرى تسبب مشكلات اجتماعية خطيرة للغاية، و بخاصة بالنسبة للناس في المناطق المحيطة بالمشروع. ثانيا ـ تشير الدلائل إلى أنه يمكن، على الأقل جزئيا، التخفيف من هذه المشكلات عن طريق التخطيط الدقيق قبل إنشاء المنجم. ولابد من دراسة جادة للأحوال الاجتماعية في المنطقة، وتقييم الأثر الاجتماعي المحتمل للمشروع، مع اتخاذ الخطوات اللازمة لضمان توفير التسهيلات، والخدمات الكافية والملائمة، وحماية مصالح الناس المحليين، والحفاظ على أكبر قدر من ثقافتهم التقليدية وأسلوبهم في الحياة. لذا فإن هناك دوراً أساسياً للمخطط الاجتماعي في تخطيط مثل هذا المشروع.

ومع ذلك يبدو أن على المخطط الاجتماعي، أو غيره من المعنيين اجتماعيا أن يتقبلوا أنه مهما بذل من جهود كبيرة في توقع المشكلات وتجنبها، فان قدرا كبيرا من التفكك الاجتماعي لابد أن يحدث. مثل هذه المشروعات تقدم أمثلة واضحة للمواقف، التي لابد فيها من الاختيار بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية. ففي كثير من الحالات ــ بما في ذلك مشروع أوك تدي في بابوا ــ نجد المشكلات الاجتماعية على درجة من الخطورة بحيث تساءل فيها كثير من الناس عما إذا كان لابد من المضي في المشروع. ولكن في بابوا، كما في كثير من الدول النامية، فان الضغط لزيادة الايرادات القومية، وعلى الأخص العملة الصعبة، مازال كبيرا لدرجة تؤدي إلى أولوية الأهداف الاقتصادية، الأمر الذي يفرض المضي قدما في المشروع.

## سد موامابولي Mwamapuli في تنزانيا

### ١ ــ مقدمة

يدرس هذا الجزء من الفصل مشروعاً تخطيطيا أقيم في منطقة تابورا Tabora في تنزانيا، بين ١٩٦٩ و١٩٧١، مصاحبا لتشييد سد في هذه المنطقة. وكان الغرض الرئيس للمشروع ضمان أن السد لا يحقق فوائد اقتصادية فحسب، وإنما يؤدي كذلك إلى التنمية المتكاملة للمنطقة في جملتها لمصلحة الناس الذين يعيشون فيها.

### ٢ ــ السدود في أفريقيا

إن قرار التخطيط للتنمية المتكاملة قد بني على التجربة السابقة، في تخطيط السدود في تنزانيا وفي أفريقيا كلها. ففي الخمسينات والستينات أصبح من الأهمية بمكان استخدام السدود وسيلة لتوفير الطاقة الكهربائية، والماء للري وللاستخدام البشري والحيواني في أفريقيا. وكانت النتيجة إقامة عدد من السدود الكبيرة متعددة الأغراض، مثل سدود أسوان، وفولتا، وكاريبا، وشلالات أوين، وكينجي، وعدد كبير من السدود الصغيرة التي تؤدي وظائف محدودة.

إلا أنه و بنهاية الستينات أصبح من الواضح وجود عدد من المشكلات المصاحبة لهذه المشروعات (Warren ١٩٦٨) وشمل ذلك مشكلات طبيعية، و بخاصة في سرعة ترسيب الطمي، وضياع كبير للمياه نتيجة للبخر، ومشكلات اقتصادية، مثل الاخفاق في تحقيق الزيادة المطلوبة في الانتاج الزراعي، على أن بعض المشكلات الأكثر خطورة يمكن وصفها بصفة عامة بأنها من طبيعة اجتماعية. ومثال ذلك التفكك الاجتماعي الكبير، الذي انتشر بين الناس ممن أعيد توطينهم بعد

ما غمر الماء المناطق التي كانوا يعيشون فيها (Brokensha, Schudder ١٩٦٨، Colson ١٩٧١)، وزيادة الأمراض المرتبطة بالماء، مثل البلهارسيا، مع عدم كفاية الاجراءات اللازمة لتوفير البنية الأساسية الاجتماعية في المناطق التي تأثرت بالسدود.

ويمكن رد الكثير من هذه المشكلات إلى قصور في التخطيط التنموي المتكامل قبل إنشاء السدود، حيث كان ينظر إلى السدود على أنها عمل هندسي فذ، صمم لتحقيق منافع اقتصادية، لأنه إذا كان من المستحيل فصل المنافع الاقتصادية (مثل زيادة الانتاج الزراعي والصناعي) لهذه المشروعات، عن المنافع الاجتماعية المتنوعة والمصاحبة لتحسين موارد المياه، إلا أن المنافع الاقتصادية هي التي تستخدم عادة لتبرير المشروعات، وتحديد الشكل الذي سوف تتخذه. ومن ثم اقتصرت عملية التخطيط على تصميمات هندسية مفصلة يساندها بعض التقييم الاقتصادي لتبرير تكاليف المشروع. ولم تبذل محاولات تذكر للاهتمام بالنتائج الاجتماعية للمشروع، أو لاعداد خطط من أجل التنمية الشاملة للمناطق المتأثرة بتلك المشروعات.

ومع زيادة الوعي بهذه المشكلات وأسبابها، أصبح من الواضح أن اتخاذ القرار على أساس الاعتبارات الاقتصادية وحدها لا يكفي أبدا، وأن هناك حاجة لعرض النتائج الاجتماعية والسياسية بوضوح (Joy ١٩٦٨، ص ١١٩) ونتيجة لذلك ظهر الاتجاه في أفريقيا وغيرها من أرجاء العالم نحو التكامل في تخطيط السدود، وما شابهها من مشروعات تنمية الموارد المائية.

وقد ساد هذا الاتجاه في تنزانيا عند التفكير في المشروع. وعلى الرغم من أنه لم يكن هناك إلا سد واحد كبير فقد كانت هناك عدة سدود صغيرة لتوفير المياه للاستهلاك البشري والحيواني، وللري أحيانا. كما ساد شعور عام بأن هذه السدود لم تخطط، أو لم تستخدم بطريقة سليمة. وهكذا اتخذ القرار بانشاء سد كبير آخر في موامابولي في منطقة تابورا، وتقررت الحاجة للتخطيط السليم.

### ٣ ـ سد موامابولي

يقع هذا السد في الجزء الشمالي الشرقي من منطقة تابورا، فيما يسمى الآن مقاطعة أجونجا، وإن كانت عند إنشاء السد جزءا من مقاطعة نزيجا Nzega (شكل ٢). كانت منطقة /أجونجا/ قبل الستينات قليلة السكان، حيث قدر عدد سكانها في ١٩٥٩ بحوالي ٧٠٠٠ نسمة، معظمهم من مزارعي نيام و يزي في الجنوب الغربي، ورعاة تاتورو في الشرق. إلا أن الأرض كانت مناسبة جدا لزراعة القطن، ولذلك، ونتيجة لزيادة الضغط السكاني

في مناطق زراعة القطن في سوكوما لاند شمالا، وإنشاء طريق رئيسي في أجونجا عام ١٩٦٢، بدأ سكان سوكوما في التحرك نحو المنطقة. وقد زاد عدد السكان بسرعة، حيث قدر عددهم في ١٩٦٩، بحوالي ٥٠ ألف نسمة. حينئذ بدأت الهجرة الداخلية في التباطؤ، نتيجة لشغل الأراضي الجيدة، وزيادة الكثافة السكانية في بعض المناطق، التي وصلت إلى ٣٥ نسمة في الكيلو متر المربع.

وكانت المشكلة الرئيسة التي واجهت الناس في انتقالهم إلى تلك المنطقة هي مشكلة مصادر المياه. فقد كان سقوط الأمطار محدودا، كما كانت المياه السطحية المتاحة قليلة للغاية. أما السد الصغير الذي أنشىء في الجزء الغربي من المنطقة، فلم يخدم إلا نسبة محدودة من السكان. وكان إنشاء سد آخر أكبر في موامابولي من الأفكار المطروحة لعدة سنوات، ولكن كان من الصعب تبريره نتيجة لقلة عدد السكان في المنطقة. وحين بدأ عدد السكان في الازدياد، أصبح إنشاء السد ضرورة على أسس اجتماعية، ومبررا اقتصاديا كذلك بالنظر إلى الزيادة المتوقعة في إنتاج القطن في المنطقة. وهكذا اتخذ قرار إنشاء السد بمساعدة مالية سويسرية في ١٩٦٨، واستكمل المشروع في ١٩٧١، ووضعت الأنابيب لنقل المياه من السد إلى المستوطنات الرئيسة في المنطقة.

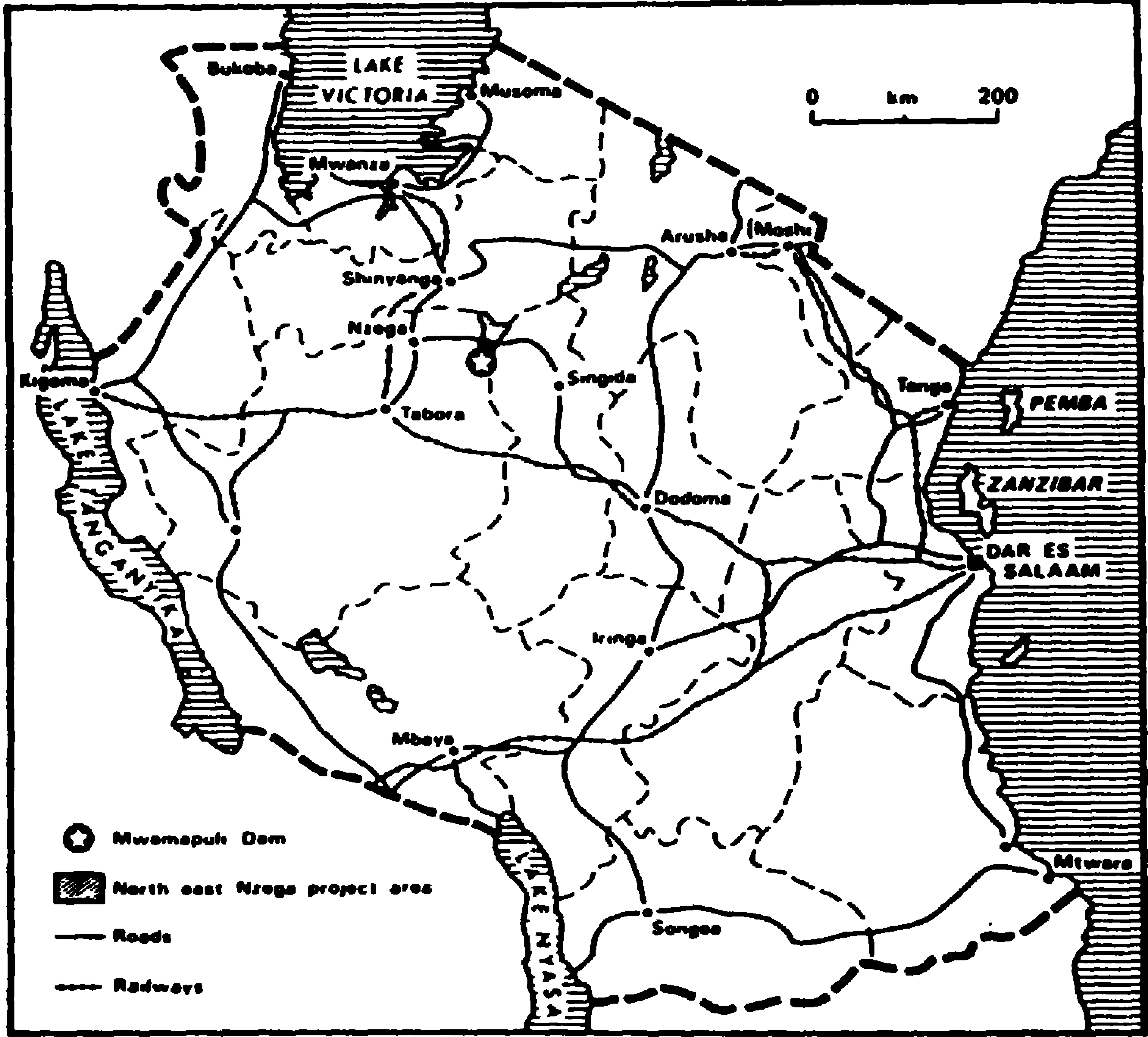
وفي الوقت نفسه في ١٩٦٨ اتفق على إعداد خطة متكاملة لتنمية المنطقة، يتولى إعدادها مكتب تقييم الموارد وتخطيط استخدام الأرض بجامعة دار السلام. وهذه الخطة المتكاملة ضرورية لضمان الاستفادة القصوى من المشروع، لسكان المنطقة وللأمة كلها، حيث تصل تكلفة هذا المشروع إلى حوالي مليون ونصف من الجنيهات. وكان من الضروري بصفة خاصة دراسة التغيرات المحتمل حدوثها ــ بما في ذلك عدد ونوعية الناس الذين سوف ينتقلون إليها، والزيادة المحتملة في الانتاج الزراعي ــ والتوصية بمواقع مصادر المياه وغيرها من البنية الأساسية المطلوبة (بما في ذلك الطرق، وخدمات التسويق، والمدارس، والخدمات الصحية والادارية). وعلى الرغم من أن الغرض الرئيس للسد كان توفير مصادر المياه للناس، وللماشية كذلك، إلا أنه طلب إلى المخططين النظر في احتمال استخدام المياه للري في بعض أجزاء المنطقة. أضف إلى ذلك، وعلى ضوء السياسة القومية للتنمية الريفية الاشتراكية من خلال قرى يوجاما، فقد تضمنت شروط عملهم تقديم التوصيات حول كيفية تشجيع وتنظيم تلك القرى.

قام بتنفيذ هذا المشروع فريق مشترك يضم أحد الاقتصاديين الزراعيين، وعالم اجتماع وعالم سياسة، وعددا من الجغرافيين. بدأ العمل بمراجعة البيانات الموجودة والملائمة، بما فيها المادة الانثروبولوجية عن الجماعات الثلاثة الرئيسة في المنطقة (نياموزي وسوكوما وتاتور)،

تلي ذلك مسوح تفصيلية، طبيعية واجتماعية واقتصادية، للمنطقة نفسها، تساندها اجتماعات مع السياسيين على مستوى الاقليم والمقاطعة، والمجتمع المحلي والموظفين الاداريين. ثم نوقشت التوصيات الأولية مع الموظفين على المستوى القومي والمحلي، ونشر التقرير النهائي عام ١٩٧٠ (مكتب تقييم الموارد وتخطيط استخدام الأرض ١٩٧٠).

وفي الحال بدأ الشعور ببعض فوائد القيام بهذه التجربة. فقد تبين في البداية أن البيانات الموجودة عن المنطقة غير كافية، وفي بعض الحالات غير دقيقة كذلك. فقد كان تقدير عدد الناس الذين يعيشون بالفعل في المنطقة أقل كثيرا من الواقع، كما تبين أن الخرائط الموجودة عن المنطقة غير دقيقة. وبالتالي فإن الخطط القليلة التي وضعت لبعض الأمور، مثل أنابيب المياه، بنيت على معلومات خاطئة. وعلاوة على ذلك فقد أعدت هذه المخططات من جانب المهندسين دون اهتمام بالأحوال الاجتماعية أو الحاجات. ومثال ذلك عدم إجراء دراسة عن الأنماط القائمة لاستخدام الماء، وكيف يمكن أن تتغير هذه الأنماط حين يصبح الحصول على الماء أكثر سهولة، كما لم يؤخذ بالاهتمام الصراع المحتمل بين الجماعات الاجتماعية الثلاثة المختلفة، وتجاهل الأهمية الاقتصادية للعدد الكبير من الماشية في المنطقة. ولحسن الحظ، وعلى أساس البيانات التي جمعها فريق التخطيط، أمكن تصحيح معظم هذا القصور قبل تشييد السد ووضع خطوط الأنابيب.

أما الفوائد طويلة المدى فهي أكثر صعوبة في الحكم عليها. فقد أنشىء السد، ووضعت خطوط الأنابيب. وهكذا فإن المنطقة تحصل الآن على مورد معقول من الماء جيد النوعية. واستمر عدد السكان في الزيادة، وكذلك إنتاج القطن. كما ظهر تحسن عام في البنية الأساسية الاجتماعية والاقتصادية والادارية. أضف إلى ذلك أن نمو المنطقة بوجه عام يتمثل في أنها أصبحت مقاطعة قائمة بذاتها. كم من هذا النمو يمكن رده إلى الدراسة التخطيطية، وكم من هذا النمو يرد إلى توفير المياه، وكم منه كان يمكن تحقيقه لو لم يشيد السد على الاطلاق. كل ذلك من الصعب تقديره، وبخاصة أنه لم يتم تقييم سليم لأثر هذا المشروع. ومع ذلك، فيمكن الثقة بدرجة مقبولة، بأن الأخذ باتجاه التخطيط المتكامل ساعد، على الأقل، في تحقيق أقصى فوائد من السد، ومن ثم في تحسين الأحوال العامة للسكان.




شكل (٢)

موقع سد مواما بولي (تنزانيا)

**٤ ـ خاتمة**

يعد سد مواما بولي صغيرا بالمقابلة بالسدود العملاقة، مثل أسوان وفولتا وكاريبا. وقد كانت عملية التخطيط يسيرة نسبيا؛ لأن تصميم المشروع كان لغرض رئيس واحد. كما لم يتضمن المشروع أي برنامج لاعادة التوطين على نطاق واسع. ومع ذلك فانه يوضح كثيرا من المشكلات العامة، التي تظهر في تخطيط مثل هذه المشروعات.

إن الدرس الرئيس المستفاد من دراسة هذه الحالة، ليس هو الحاجة إلى مسح اجتماعي، أو إلى خطة تنعزل في التنفيذ، وإنما هو الحاجة إلى تخطيط متكامل يأخذ في الحسبان العوامل الفنية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية، ولا ينتهي إلى تصميم مجرد للسد، وإنما إلى خطة متكاملة لتنمية منطقة ما. وللمخطط الاجتماعي دور حيوي في هذا التخطيط، ولكن عليه

أن يعمل عضوا في فريق. ونختم ذلك بفقرة من مقدمة لمجموعة مقالات بعنوان «السدود في أفريقيا» أشرنا إليها آنفا. يقول المحررون: إنه «تظهر نتيجتان؛ الأولى أنه أصبح من الواضح أن كل القرارات المهمة المتصلة بالسدود الأفريقية في المستقبل، ينبغي أن تتخذ على ضوء المعلومات المتوافرة من خلال استخدام المهارات من تخصصات أكثر مما يستخدم حتى الآن في أي مشروع، والثانية؛ أن الممارسين من التخصصات المختلفة ينبغي أن يزيد تفهمهم لملاءمة النتائج، التي يصل إليها آخرون من العاملين في مجالات مختلفة، الذين يشاركون بالمثل في موقف إنساني عام (Rubin ، Warren، ١٩٦٨، المقدمة).

## مشروعات الطباق في زامبيا

### ١ ــ مقدمــــة

توضح دراسة الحالة الثالثة والأخيرة، التي سوف نعرضها في هذا الفصل، الحاجة إلى خذ العوامل الاجتماعية في الحسبان عند تخطيط المشروعات الزراعية. وقد لعبت هذه المشروعات دورا هاما في كثير من الدول النامية منذ الاستقلال. إنها تختلف كثيرا في طبيعتها وغرضها، ولكنها في معظم الحالات تتضمن تركيز الموارد (وبخاصة رأس المال وجهود الارشاد)، في منطقة جغرافية صغيرة نسبيا، في محاولة لتحقيق زيادة ملحوظة في الانتاج الزراعي، وتحسين مستوى المعيشة في المنطقة. وعلى أمل أن يكون لهذه المشروعات أثر إرشادي على الناس في المناطق المحيطة، مما يشجع على تحسينات مماثلة في تلك المناطق. وقد تختار المستوطنات القائمة، أحيانا، على أنها موقع لهذه المشروعات، ولكنها تتضمن في كثير من الأحيان انتقال الناس إلى أماكن أخرى، كانت قليلة السكان، أو غير مسكونة على الاطلاق.

وقد ظهرت مشكلات عديدة في تخطيط وتنفيذ هذه المشروعات، منها مشكلات فنية وإدارية، وصعوبات في توفير البنية الأساسية والخدمات، وإعراض الناس عن الاشتراك في المشروع، وغياب أية آثار للانتشار في المناطق المحيطة (Chambers ١٩٦٩، Long ١٩٧٧ — الفصل السادس). ولا يدخل في نطاق هذا الكتاب مسح عام لهذه المشكلات. وسوف نقتصر على دراسة بعض العوامل الاجتماعية، التي لابد من أخذها في الحسبان في تخطيط هذه المشروعات، باستخدام مشروعين للطباق في زامبيا.

### ٢ ــ انتاج الطباق في زامبيا

يعد الطباق أهم محصول تصديري في زامبيا. بدأت زراعته في الخمسينات، في المزارع الكبيرة المملوكة للأوربيين. وخلال السنوات القليلة الأولى بعد الاستقلال في ١٩٦٤، حدث تناقص في الانتاج؛ نتيجة لمغادرة كثير من الأوربيين (جدول ١٠)، ولكن حكومة

زامبيا بذلت جهدا كبيرا في تشجيع الانتاج من جانب الزامبيين.

وتقع مسئولية تنمية زراعة الطباق على مجلس الطباق في زامبيا، الذي أسس عام ١٩٦٧. ويقدم المجلس خدماته للمزارعين والصغار وإن ركز جهوده على صغار المزارعين. وعند بدء خطة التنمية القومية الثالثة (١٩٧٩ ــ ٨٣)، كان هناك حوالي ٣٠٠٠ من صغار زراع الطباق في القطر، وكان الهدف زيادة هذا العدد إلى ٩٥٠٠، في نهاية فترة الخطة (زامبيا، ١٩٧٩، ص١٤٩). هذا ويتم تجميع المزارعين في مشروعات، حيث يحصلون على المساعدة في الزراعة والمعالجة وتسويق المحصول. وعلى كل مزارع في المشروع أن يقوم بزراعة ٤ر٠ هكتار من الطباق، وبعض المحاصيل الغذائية. بعض هذه المشروعات تقام في القرى، حيث الظروف مهيئة لانتاج الطباق، بينما البعض الآخر يعد مستوطنات جديدة ليشجع المزارعين في المناطق المجاورة على الانتقال إليها.

## جـــــدول (١٠)

إنتاج الطباق في زامبيا ١٩٦٤ ــ ١٩٦٧

| السنة | ١٩٦٤ | ١٩٦٥ | ١٩٦٨ | ١٩٧١ | ١٩٧٤ | ١٩٧٦ |
|---|---|---|---|---|---|---|
| الانتاج بالطن المتري | ١٢ر٩٧٠ | ٩ر١١٩ | ٦ر٦٩٠ | ٦ر٣٠٢ | ٦ر٦٣١ | ٦ر٤٤٧ |

المصادر: زامبيا، ١٩٧١، ص ١٤، زامبيا، ١٩٧٩، ص ١٤٠

وسوف ننظر باختصار إلى الطريقة التي أنشيء بها اثنان من المشروعات الباكرة لصغار مزارعي الطباق، هما كابيل ومولييما. ويقع هذان المشروعان في المنطقة الوسطى. وقد واجه مشروع كابيل مشكلات عدة يمكن ردها، إلى حد كبير، إلى نقص الاهتمام بالعوامل الاجتماعية في مرحلة التخطيط، بينما عُدّ مشروع مولييما نموذجا للتعبئة الاجتماعية الناجحة.[٤]

### ٣ ــ مشروع كابيل Kabile للطباق

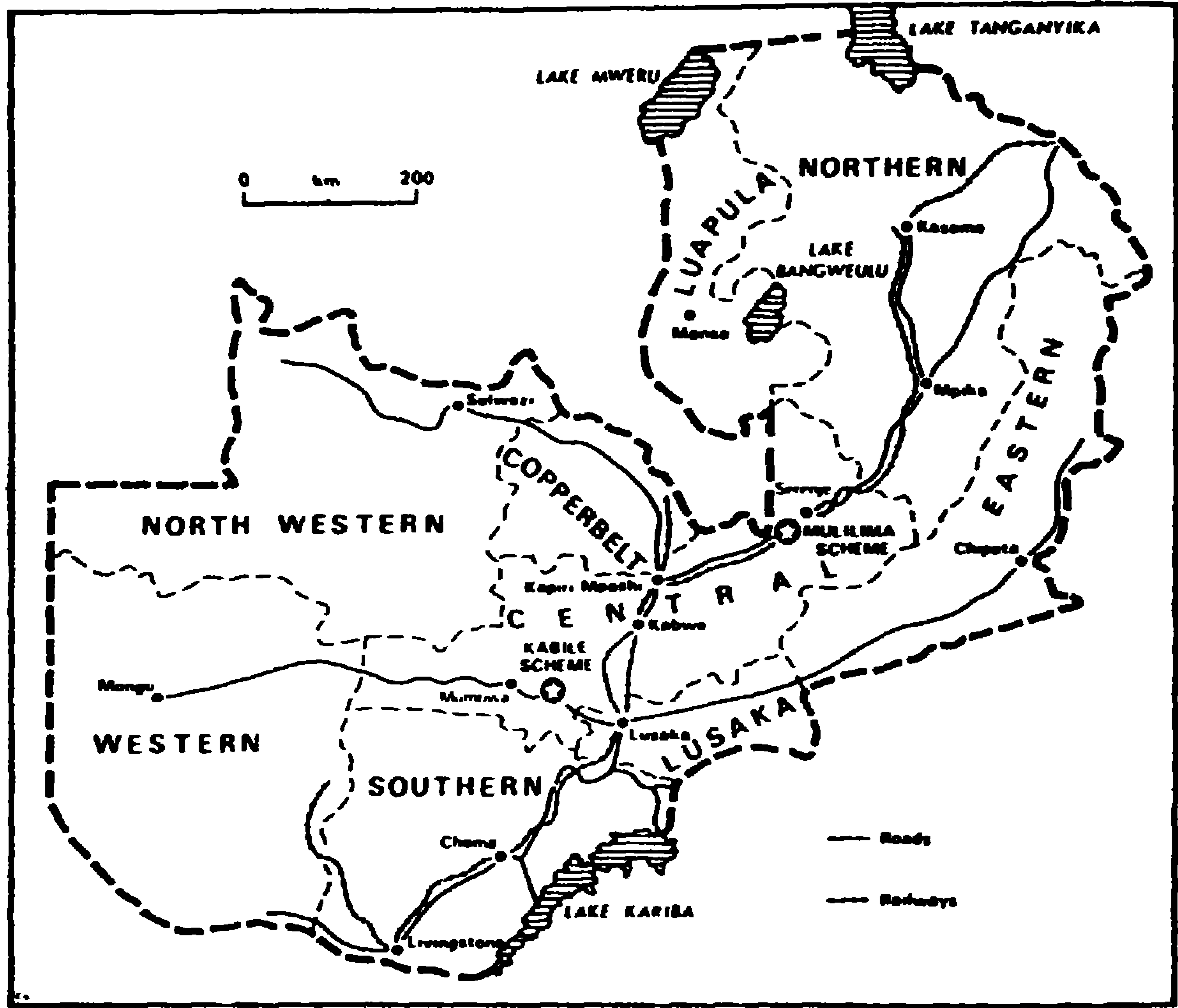
يقع مشروع كابيل في الجزء الجنوبي من المقاطعة، فيما يسمى كابوي الريفية Rural Kabwe. وقد أنشيء هذا المشروع عام ١٩٧٠، في قرية تتوافر لها بعض البنية الأساسية، بما في ذلك مدرسة وبعض الطرق.

ومن المشكلات الرئيسة في تخطيط هذا المشروع مضي مجلس الطباق في الخطط، دون مشاورات كافية مع السلطات المحلية. كان المجلس متلهفا على بدء المشروع بسبب توافر المال اللازم، وهكذا حاول تخطي لجنة تنمية المنطقة، ومجلس الحكم المحلي. حيث كان من المفترض مناقشة هذه الأمور بعمق. فقد أعدت الخطط بطريقة مستقلة، وتمت الموافقة على المشروع من قبل المستويات العليا، وطلب إلى السلطات المحلية مباركة المشروع فقط. ومن ثم لقي المشروع دعما قليلا للغاية، من السياسيين والاداريين المحليين.

أما المشكلة الأخرى المتصلة بسابقتها فتتمثل في عدم دراسة الوضع الاجتماعي والسياسي المحلي، وما يمكن أن يتركه من أثر على المشروع، وبصفة خاصة، تجاهل وجود عدد كبير من الغرباء (بمن فيهم القادمون من زمبابوي) في المنطقة وكون الرئيس المحلي قد فقد الكثير من سلطانه التقليدي.

وقد ظهرت آثار ذلك حين أنشيء المشروع، وبدأت محاولات ضم المزارعين المحليين لزراعة الطباق. فقد لقي مدير المشروع، المعين من قبل المجلس، مساعدة قليلة جدا من السلطات المحلية، أو من العاملين في الخدمات. كما ظهر صراع سياسي حول ما إذا كان ينبغي السماح للناس من خارج المنطقة بالانضمام للمشروع. ومما زاد الموقف سوءا أن مدير المشروع حاول أن يكون المسئول الوحيد عن ضم الزراع، بدلا من تشكيل لجنة للنظر في الطلبات. إضافة إلى ذلك فقد نظم المشروع على أساس سلطوي، ومن ثم كانت العلاقة بين موظفي الادارة والزراع ضعيفة.

استطاع المشروع أن يثبت وجوده، وكان مستمراً في إنتاج الطباق في عام ١٩٨٠. ولكن العلاقات الضعيفة بين إدارة المشروع، وبين السلطات المحلية والناس، في المناطق المجاورة والمزارعين أنفسهم، استمرت في إفراز المشكلات لبعض الوقت. وكان يمكن تحاشي هذه المشكلات، لو كان المشروع قد خطط بعناية أكبر.




شكل (٣)

زامبيا: موقع مشروعي الطباق في موليليما وكابيل

## ٤ ـ مشروع موليليما للطباق

يقع هذا المشروع في سيرنجي Serenje، في الشمال الشرقي للمقاطعة الوسطى، (شكل ٣). وقد بدأ على نطاق محدود في ١٩٦٨، ثم تحول الى مجلس الطباق في ١٩٧٠، وهو مستوطنة جديدة كانت، في السابق منطقة غابات محمية، ولذلك تطلب إنشاؤه إخلاء الأرض، وتوفير البنية الأساسية الضرورية، وانتقال الناس إلى المنطقة.

وقد استغرقت عملية التخطيط فترة أطول، حيث شارك المجلس الريفي ولجنة التنمية، مشاركة كاملة في المناقشات، ولقي المشروع تأييدا جماعيا. بدأ المشروع بشكل تجريبي، ثم عدلت الخطط فيما بعد، نتيجة للتجربة المكتسبة.

ولم يكن المشروع خاليا تماما من المشكلات في المراحل الأولى. فمن هذه المشكلات

إعراض المزارعين عن الانضمام للمشروع، والصعوبة في توفير البنية الأساسية (مصادر المياه والتسهيلات الصحية)، وفي صيانة الآلات الزراعية. وبسبب تغيرات السوق العالمي كان من الضروري التحول من الطباق التركي إلى الفرجيني، في موسم ٧١/١٩٧٠. وقد عولجت هذه المشكلات بطريقة خاصة، مع العناية بآثارها الاجتماعية. ومثال ذلك استعانة مدير المشروع في جهوده لضم المزارعين بمساندة كبار الموظفين الاداريين والسياسيين في المنطقة، الذين عملوا بدورهم مع الرؤساء المحليين لتشجيع الناس على الانضمام للمشروع. وقد نظمت الأيام المفتوحة من أجل استمرار علاقات عامة جيدة، وتشجيع مزيد من الزراع. وفي إطار المشروع نفسه أدخل نظام للحكم الداخلي يقوم على سلسلة من اللجان، للمحافظة على الضبط الاجتماعي، وتشجيع أنشطة المساعدة الذاتية، والعمل كحلقة اتصال بين المقيمين والجهاز الاداري.

وقد عدّ المشروع في السنوات الأولى لنشأته مشروعا ناجحا، وعلى الأخص، اجتماعيا وسياسيا. فقبول المقيمين كان بطيئا للغاية، كما كانت العلاقات جيدة بين الادارة وبين موظفي المنطقة، والمجتمع المحلي والمقيمين. وعدّ المشروع من جانب السياسيين والاداريين نموذجا للأسلوب المطلوب لاقامة المشروعات. ولكن لسوء الحظ، بدأ المشروع حديثا يواجه بعض المشكلات. فقد كشفت زيارة المؤلف، في ١٩٨٠، عن بعض الأوهام بين المقيمين، أدت إلى زيادة حركة التغير أو التبديل بين المقيمين أكثر من الماضي. ولكن يبدو أن هذه المشكلات ترجع أساسا إلى عوامل خارجية، مثل حالة السوق الدولية للطباق، ومشكلات الحصول على قطع الغيار للآلات، بسبب القيود على الاستيراد من جانب حكومة زامبيا، مع التغير السريع في مديري المشروع، والمركزية الشديدة من جانب إدارة مجلس الطباق. أما في داخل المشروع نفسه فمازالت العلاقة بين المقيمين وموظفي الخدمات والمجتمع المحلي، مازالت تبدو جيدة، إلى جانب مستوى عال نسبيا من النشاط السياسي والمساعدة الذاتية.

### ٥ ــ خاتمــــة

إن مشروعي كابيل ومولبليما للطباق، مقارنة بالمشروعات السابقة، تعد مشروعات صغيرة لم تتطلب إنفاقا رأسماليا كبيرا، أو إجراءات تخطيطية مركبة. ولكنهما مع ذلك يقدمان مثالا آخر لمشروعات بدأت أساسا لأسباب اقتصادية ــ وهي إنتاج الطباق بوصفه سلعة تصديرية في هذه الحالة ــ وكان يمكن أن تخفق لو لم تحظ العوامل الاجتماعية بالاهتمام الكافي.

من دراسة هذه الحالة ننتهي إلى ثلاثة دروس مستفادة: أولها ــ أن الأجهزة السياسية والادارية المحلية ينبغي أن تشارك بالكامل في تخطيط مثل هذا النوع من المشروعات

الزراعية. وثانيها ــ أن الاعتبارات الاجتماعية في المنطقة ــ مثل تجانس السكان وأنماط القيادة المحلية ــ ينبغي أن تؤخذ في الحسبان، وثالثها ــ أن الزراع ينبغي أن يشاركوا مشاركة فعلية في إدارة المشروع. ولكن، ولما كشفت عنه هذه الحالة، فمن السهل نسيان هذه الأمور جميعا، خاصة مع ضيق الوقت وتصدر الاعتبارات الاقتصادية في أذهان المخططين.

وفي الختام، لابد من الاشارة إلى أن المفهوم الكلي للمشروعات الزراعية، كالتي شرحناها، كان عرضة لانتقادات جادة على أسس اجتماعية. والقضية الرئيسة هنا أن جانبا كبيرا نسبيا من الموارد القومية (بما فيها الاستثمار الرأسمالي، والمصروفات الجارية، والقوة العاملة) تخصص لعدد صغير نسبيا من الناس، يعيشون في منطقة تتمتع بامكانيات اقتصادية أعلى من المتوسط، الأمر الذي يتناقض مع توجه الحاجات الأساسية للتنمية، والذي يؤكد على تخفيض مظاهر التفاوت الاجتماعية والاقتصادية، و يركز على القطاعات الفقيرة من السكان بوصفهم أكثر الناس حاجة للمساعدة.

ولعل هذا هو السبب في أن كثيرا من الدول النامية، في الوقت الحاضر، قد قل اهتمامها بالمشروعات الزراعية الفردية ــ وبخاصة ذات المتطلبات الكبيرة من الأموال والعمالة ــ وعما كان عليه الحال في الفترة التالية للاستقلال. ومما شجع على ذلك، ماكشفت عنه كثير من الحالات من أن عددا محدودا من المشروعات كان لها نتائج إرشادية، بالنسبة للناس في المناطق المجاورة، ومن ثم اقتصرت المنافع على المقيمين في المشروع نفسه. و بدلا عن ذلك اتجه التركيز نحو البرامج العامة للتنمية الزراعية، والتي تفيد أعدادا أكبر من الناس، أو مشروعات في المناطق ذات الحاجة الخاصة أكثر من المناطق ذات الامكانات الاقتصادية.

وتعد تنزانيا من الدول التي حققت تغيرا جوهريا في سياسة التنمية الريفية، حين قررت في ١٩٦٧ الكف عن اهتمامها السابق بعدد صغير من المشروعات ذات الرأسمال الكبير، والتركيز بدلا من ذلك على تنمية قرى يوجاما على مستوى القطر. وكذلك الحال في زامبيا، حيث يقل التركيز الآن على المشروعات الزراعية الخاصة عما كان في الماضي. أما في حالة محاصيل، مثل الطباق التي تتطلب خدمات إرشادية متخصصة، فهناك حساب للحاجة إلى مثل هذا التنظيم، ولكن مشروعات جديدة تنشأ في القرى الحالية كلما أمكن من أجل تخفيض التكلفة.

الخاتمة

## دور المخطط الاجتماعي في تخطيط المشروع

تمثل دراسة الحالات التي قدمت في هذا الفصل نطاقا واسعا من المشروعات، لكل خصائصه ومشكلاته. ونظراً لاتساع هذا النطاق فانه من غير الممكن تصميم نموذج لعملية تخطيط، يمكن استخدامه في تخطيط أي مشروع. ومع ذلك يمكن استخلاص بعض النتائج العامة حول تخطيط المشروع بصفة عامة، ودور المخطط الاجتماعي بصفة خاصة. وسوف نعود إلى بعض الاعتبارات المنهجية في الجزء الثالث.

يمكن تقسيم دور المخطط الاجتماعي في تخطيط المشروع إلى قسمين:

**أولا:** ينبغي أن يشترك في التخطيط المبدئي للمشروع، كي يضمن أخذ العوامل الاجتماعية في الحسبان. وعليه في وقت لاحق، مراقبة وتقييم المشروع في أثناء التنفيذ حتى يمكن الكشف عن أية مشكلات اجتماعية، وتصحيح الوضع إذا أمكن. وفي كثير من الحالات يشارك المخطط الاجتماعي في المراحل القبلية والبعدية للعملية. يحدث أحيانا أن تجرى دراسة ما للأثر الاجتماعي في مرحلة التخطيط ولكن لا تليها محاولات للمتابعة، لمعرفة ما إذا ظهرت مشكلات بالفعل. وفي حالات أخرى، قد يكون هناك تجاهل بشكل ما للعوامل الاجتماعية في التخطيط المبدئي للمشروع. فاذا ظهرت مشكلات فيما بعد يدعى المخطط الاجتماعي للكشف عن أوجه الخطأ. وفي مشروعات أخرى قد لا تبذل محاولات للاهتمام بالجوانب الاجتماعية على الاطلاق. ولننظر الآن إلى ما تتضمنه المراحل القبلية والبعدية.

إن دراسة الأثر الاجتماعي بوصفه جزءاً من التخطيط المبدئي للمشروع، يجب أن تصمم لتحقيق أهداف ثلاث هي:

**أولا** ــ ينبغي محاولة التنبؤ بالنتائج الاجتماعية المحتملة ــ الجيد منها والسيء ــ للمشروع، وأخذها في الحسبان في عملية التخطيط. ومن الأهمية بمكان في حالة توقع النتائج الاجتماعية السلبية للمشروع ــ كما في حالة منجم بوجين فيل للنحاس ــ فلابد من تقييم مناسب لها، وبذل كل جهد للحد من ظهورها.

**ثانيا** ــ لابد من دراسة الأحوال الاجتماعية والثقافية في منطقة المشروع، وتعيين العوامل التي ينبغي أخذها في الحسبان، في عملية التخطيط، من أجل ضمان نجاح المشروع، وزيادة فوائده الاجتماعية إلى أقصى حد. وقد أوضحت دراسة الحالة لمشروعي الطباق ما يحدث حين لا تؤخذ العوامل الاجتماعية في الحسبان في هذه المرحلة.

**ثالثا** ــ لابد أن تحدد الدراسة نوع الخدمات الاجتماعية، والتسهيلات التي ينبغي أن تدخل في تصميم المشروع من أجل مقابلة المتطلبات الأساسية للناس، والتخفيف من

التفكك الاجتماعي الذي يحدث غالبا في مثل هذه المشروعات. ومن المهم في هذا الجزء من الدراسة ألا يقتصر الأمر على نوع الخدمات المطلوبة (مثل المدارس والخدمات الصحية والاسكان، والخدمات الترويحية)، وإنما لابد من التأكيد على تصميم هذه الخدمات لتتلاءم مع الحاجات الخاصة في المنطقة. فقد رأينا الكثير من الخدمات الاجتماعية الملحقة بمنجم بوجين فيل – مثل تصميم مدينة أوراوا، وإسكان القرويين الذين انتقلوا من منطقة المنجم – كان يمكن أن تناسب مجتمع تعدين في دولة مثل أستراليا، ولكنها لم تكن ملائمة لبابوا غينيا الجديدة.

أما المرحلة الثانية من عملية التخطيط، التي تتم والمشروع قيد التنفيذ، فانها تصمم لدراسة الأثر الاجتماعي الفعلي للمشروع. فلابد أن تدرس النتائج الايجابية والسلبية التي يتركها المشروع في حياة الناس، ومدى كفاية الخدمات الاجتماعية وغيرها من التسهيلات، وأي مشكلات اجتماعية تكون قد ظهرت. فاذا أجريت دراسة اجتماعية منهجية خلال التخطيط الأولي للمشروع، فيمكن في هذه الحالة مقارنة الدراستين، لمعرفة ما إذا كان ظهور المشكلات راجعا إلى قصور في تنفيذ الجوانب الاجتماعية، أو لأنها لم تكن متوقعة في الدراسة المبدئية.

هذا الشكل من تقييم الأثر الاجتماعي يخدم غرضين رئيسيين هما: أولا – ربما يمكن تصحيح بعض المشكلات الاجتماعية التي ظهرت، و بخاصة إذا أمكن الكشف عنها مبكرا. ومن ثم يمكن تحسين الخدمات الاجتماعية، أو إنشاء نوع من التنظيم الاجتماعي، ليساعد الناس على طرح آرائهم وهكذا. ثانيا – إذا فات الوقت بالنسبة لاجراء تعديلات جوهرية على المشروع الحاضر، فان نتائج الدراسة يمكن أن تساعد في تخطيط مشروعات مستقبلية من طبيعة مشابهة. مثال ذلك أنه بعد التأكد من الأثر الاجتماعي الكامل لمنجم بوجين فيل، كان الوقت متأخرا لاجراء تصحيح لما ظهر من مشكلات. ولكن لم يفت الوقت لاستخدام هذه المعلومات في تخطيط منجم أوك تدي، وفي النظر في إنشاء منجم آخر في بوجين فيل.

من المسئول عن اجراء دراسات الأثر الاجتماعي، سواء قبل إنشاء المشروع أو بعده؟ لقد سبقت الاشارة إلى أن هذا العمل لابد أن يقوم به المخطط الاجتماعي، ولكن ذلك لا يعني بالضرورة وجود من يلقب رسميا بالمخطط الاجتماعي. إنما يعنى وجود من يقدر الجوانب الاجتماعية للتنمية، وأن يكون معنيا بالجوانب الاجتماعية أكثر من الاقتصادية. و ينبغي أن يتحصل هذا الشخص بقدر الامكان على معرفه بالأحوال الاجتماعية في منطقة المشروع، ونوع المعلومات المطلوبة لتقدير الأثر الاجتماعي للمشروع. والأهم من ذلك أن يكون لديه التزام نحو التنمية الاجتماعية للمنطقة وللناس فيها. فلايجدي الاقتصار على

تكليف الخبير الاقتصادي، الذي يقوم بتقييم التكلفة والفوائد المالية للمشروع، بالقاء نظرة على الجانب الاجتماعي، لأن الهدف الرئيس بالنسبة له هو التنمية الاقتصادية، ومن غير المحتمل أن يوجه انتباهه بدرجة كافية إلى العوامل الاجتماعية.

ومع تأكيدنا على أهمية وجود من يلتزم طول الوقت بالجوانب الاجتماعية للمشروع، فلابد من الاشارة إلى أن المخطط الاجتماعي ينبغي ألاّ يعمل على انفراد، بل ينبغي أن يعمل عضواً في فريق مشترك. ولابد أن يشارك مشاركة كاملة خلال مراحل تخطيط المشروع. فقد كشفت دراسة الحالة في سد مواما بولي في تنزانيا، كشفت عن الحاجة إلى التخطيط الاجتماعي ليس في ذاته فقط، وإنما إلى اتجاه متكامل في تنمية المنطقة، يضم العوامل الفنية والاقتصادية، والاجتماعية والسياسية. فاذا عمل المخطط الاجتماعي منفردا، فلاينطوي ذلك فقط على خطورة أن تأتي مقترحاته غير مرتبطة بالخطط وجوانبها الأخرى، بل قد يؤدي ذلك إلى تجاهلها أو رفضها تماما، وبخاصة إذا صمم المشروع لتحقيق أهداف اقتصادية في الأساس. ففي كثير من المشروعات تجرى دراسات الأثر الاجتماعي في مراحل التخطيط، لاستيفاء شرط أخذ العوامل الاجتماعية في الحسبان، ولكن النتائج تحظى بالقليل أو لا تحظى بأي تقدير.

وبالقدر نفسه من الأهمية تكون حاجة المخطط الاجتماعي إلى العمل عن قرب، مع المجتمع المحلي، الذي سوف يتأثر بالمشروع؛ إذ من الدروس المستفادة من دراسة حالة مشروعي الطباق في تنزانيا، ضرورة اشراك الناس في المنطقة — بما فيهم السياسيون والاداريون المحليون — اشراكا كليا في عملية التخطيط، بل وفي الادارة الفعلية للمشروع، كلما أمكن ذلك، حتى لو أدى ذلك إلى إطالة عملية التخطيط وتأخير بدء المشروع. وسوف ننظر إلى هذا الجانب من التخطيط الاجتماعي أكثر، في الفصلين السادس والسابع.

وأخيرا من الضروري التحذير من أن عمل المخطط الاجتماعي في تخطيط المشروع، قد يكون في بعض الأحيان صعبا أو محبطا، وبخاصة إذا شارك في مشروع تنموي على نطاق واسع، ويحتل أهمية خاصة بالنسبة لاقتصاد القطر. قد يجد أن الاهمية الاقتصادية للمشروع هي المسيطرة. ومهما حاول التنبيه على أهمية النتائج والمتطلبات الاجتماعية، فستظل الاهتمامات الاقتصادية تحظى بالأولوية. فقد رأينا في بابوا غينيا الجديدة، أن الآثار الاجتماعية لمشروعات، مثل بوجين فيل وأوك تدي للتعدين، لايمكن تجاهلها لدرجة قد يرغب معها المخطط الاجتماعي في التوصية بعدم المضي في المشروع. ومع ذلك يمضي العمل في المشروع، وغاية ما يطمح إليه المخطط الاجتماعي هو اتخاذ ما يمكن من الاجراءات، للتخفيف من المشكلات الاجتماعية التي لا مناص من ظهورها.

ومع ذلك فينبغي ألا يشعر المخطط الاجتماعي باليأس، إذا وجد نفسه في هذا الموقف. إذ مهما كانت طبيعة المشروع، فمازال هناك دور هام للتخطيط الاجتماعي، حتى ولو لم يكن معترفا به في كل الأحيان. وبالاشارة إلى فقرة من كتاب عن التقييم الثقافي لمشروعات التنمية، على المخطط الاجتماعي أن يتذكر الآتي:—

«إن الغرض من مشروعات التنمية هو خلق الفرص للفقراء من الناس، لتحقيق حياة أفضل لأنفسهم.. إن المهم في الموضوع ليس هو أن تكون هناك حاجة لمشروع ما، كما يقدرها الموظفون المدنيون قوميا ودوليا، ولكن من خلال التصميم والتنفيذ الملائمين للمشروع، سوف يستطيع الناس الاستفادة من الفرص التي يقدمها المشروع، لتغيير حياتهم بشكل دائم» (Cochrane، ١٩٧٩، ص ٩).

# الفصل السادس

# التخطيط بالمشاركة

# الاهداف والمناهج

تضمنت الفصول السابقة إشارات عدة للحاجة إلى المشاركة الشعبية، أو مشاركة المجتمع في عملية التخطيط ـ أو بمعنى آخر الحاجة إلى تخطيط بالمشاركة، وقد أكدنا في الفصل الثالث على ضرورة إشراك الناس المحليين في القرارات المتصلة بنوع الخدمات الاجتماعية، التي ستقدم للمنطقة. ورأينا في الفصل الرابع والخامس أهمية أخذ الظروف والاتجاهات المحلية في الحسبان، عند إعداد سياسات التنمية وتخطيط البرامج والمشروعات، حتى لو كانت البرامج والمشروعات من طبيعة اقتصادية.

أما ضمانات مشاركة الناس بدرجة كافية في عملية التخطيط، فتقع مسئوليتها في أيدي المخطط الاجتماعي، لأنه يعنى بالجوانب البشرية في التنمية، ولأنه يهتم بالناس أفراداً، وبصفة خاصة، يهتم بهم في كونهم يشكلون مجتمعات أو جماعات. وعليه سوف ننظر في هذا الفصل، وفي الفصل السابع، بالتفصيل في مفهوم ومناهج التخطيط بالمشاركة. نعرض في هذا الفصل للمشاركة الشعبية، ولماذا هي مهمة، والطرق المختلفة لتشجيعها، وننظر في الفصل السابع، وبشكل عام، إلى المشكلات التي يمكن أن تواجه أي شكل للتخطيط بالمشاركة.

## لماذا المشاركة الشعبية مهمة؟

إن عددا قليلا جدا من الدول هي التي لا تعلن عن الحاجة الى المشاركة الشعبية في التخطيط، وينعكس ذلك على الاستخدام الشائع لمصطلحات مثل :ـ التخطيط من أسفل إلى أعلى، والمشاركة الجذرية، والتخطيط الديمقراطي، والتخطيط بالمشاركة. ويشير ميردال في مراجعته للتخطيط الديمقراطي في جنوب آسيا يشير إلى الآتي ـ

«حتى الصفوة الحاكمة لتلك الأقطار في جنوب آسيا، التي اتجهت نحو نظام أكثر شمولية، يتفهمون أن الأمل ضعيف في تخطيط فعال للتنمية دون مساندة شعبية.. والدعوة إلى مشاركة جماهيرية هي الحجر الأساسي في التخطيط الديمقراطي».

(Myrdal ١٩٦٨ ص ٨٥١)

ومما يؤيد هذه العبارة أننا نجد حتى في الصين أن من أكثر الشعارات شعبية شعار: التخطيط من القمة إلى القاعدة، ومن القاعدة إلى القمة. وسوف نعرض للأسلوب الصيني في التخطيط في موضوع لاحق من هذا الفصل.

ويمكن تعرف ثلاثة أسباب رئيسة لكون المشاركة الشعبية بهذه الأهمية :—

**أولا** — أنها وسيلة للحصول على المعلومات حول الأوضاع المحلية، والاحتياجات والاتجاهات، وبدونها تصبح برامج ومشروعات التنمية عرضة للاخفاق. وقد أشرنا في الفصول السابقة إلى أمثلة لهذا الاخفاق مثل :— برامج تنظيم الأسرة، التي لا تأخذ في الحسبان الاتجاهات المحلية نحو منع الحمل، ومشروع الطباق في زامبيا، الذي خطط بدون أي معرفة بالتنظيم السياسي والاجتماعي والمحلي وهكذا.. والطريق الوحيد الذي يمكن بوساطته الحصول على هذا النوع من المعلومات هو إشراك الناس المحليين في عملية التخطيط.

**ثانيا** — أن الناس أكثر قابلية للالتزام نحو مشروع أو برنامج تنموي، إذا شاركوا في تخطيطه وإعداده، لأنهم سيكونون أكثر قابلية للارتباط به والنظر إليه على أنه مشروعهم. ومن الضروري الحصول على هذا الالتزام من أجل ضمان قبول المشروع أو الأخذ به، وبخاصة إذا كان المشروع — كما يقول ميردال «يتطلب تغييرا في الأسلوب الذي تسير عليه أعداد كبيرة من الناس في التفكير والشعور والعمل» — (Myrdal، ١٩٦٨، ص ٨٥١). وهو مهم كذلك إذا اعتمد المشروع على المساعدة المحلية في تشييده وصيانته. والمحاولات الكثيرة لتشجيع مشروعات المساعدة الذاتية في دول نامية أوضحت أن التبرعات المحلية (نقدية أو نوعية)، لا تأتي إلا إذا كان الناس ملتزمين حقيقة نحو المشروع لأنهم ساعدوا في قيامه.

**ثالثا** — أن المشاركة الشعبية في معظم الدول، تعد من الحقوق الديمقراطية الأساسية، ان الناس يجب أن يشاركوا في التنمية الخاصة بهم، بالنظر الى الاحساس بأن للناس الحق في أن يكون لهم قول في تحديد نوع التنمية التي ينبغي أن تأخذ مكانها في القطر، وعلى الأخص في المنطقة المحلية الخاصة بهم، ويتماشى ذلك مع مفهوم التنمية التي تدور حول الانسان، وهي التنمية التي تخدم الانسان، وتنظر اليه أنه أكثر من أداة للتنمية فقط، والتي سبق مناقشتها.

إن فكرة أن التنمية حق إنساني أساسي منتشرة في كل الدول، الغنية منها والفقيرة، ولكنها تتأكد بصفة خاصة في الدول المستقلة حديثا في العالم الثالث، حيث عُدّ الاستعمار فترة كبت للحقوق الديمقراطية: ومثال ذلك قول الرئيس كينث كاوندا عن زامبيا: «بعد الاستقلال السياسي أعلن الناس من خلال حزبهم أن الديمقراطية بالمشاركة هي النظام السياسي الوحيد الذي يمكن أن يحمي الاستقلال».

ويستطرد في وصف الديمقراطية بالمشاركة بأنها: «ذلك الشكل من الديمقراطية، التي يشارك فيها المواطنون، ليس فقط من خلال ممثليهم المنتخبين بحرية، وإنما بمشاركتهم المباشرة في عملية اتخاذ القرار».
(Kaunda، ١٩٧٤، ص٩ — ١٠).

وبعد قبول أهمية التخطيط بالمشاركة، كيف يمكن تشجيع هذا النوع من التخطيط؟ نعرض في بقية هذا الفصل إلى خمسة طرق للحصول على المشاركة في عملية التخطيط وهي:

١ — الاستشارة المحلية والمسوح.
٢ — الاستعانة بالعاملين في الخدمات.
٣ — التخطيط اللامركزي.
٤ — الحكومة المحلية.
٥ — تنمية المجتمع المحلي.

وفي الأجزاء التالية، سوف ندرس كل منهج بدرجة من التعمق، وفي الجزء الأخير من الفصل، سوف تستخلص بعض النتائج الأولية حول المزايا النسبية للمناهج المختلفة.

## الاستشارة المحلية والمسوح

من مناهج الحصول على المشاركة في التخطيط أن يقوم المختصون بتصميم برنامج أو مشروع معين، بزيارة المنطقة التي سيقع فيها المشروع، والحصول على معلومات أولية عن الأوضاع الاجتماعية في المنطقة، باجراء المسوح، ومقابلة الناس، وعقد الاجتماعات وغير ذلك.

ويشيع استخدام هذا المنهج بخاصة عند تخطيط مشروعات معينة، كتلك التي عرضناها في الفصل الخامس. مثال ذلك في دراسة الحالة عن التعدين في بابوا فقد رأينا كيف أنه لم يتم مسح اجتماعي مناسب قبل إنشاء منجم بوجين فيل، ثم أجريت المسوح في منطقة أوك تدي. والأصعب من ذلك إجراء مسح للاعداد لبرنامج تنموي على مستوى القطر، وإن تيسر الحصول على معلومات كافية في بعض الحالات، باجراء مسوح العينة في عدد من المناطق المختارة. وقبل إدخال برنامج لتنظيم الأسرة مثلا، قد يستحق الأمر إجراء مسوح في مناطق مختلفة من القطر، لتعرف اتجاهات الناس نحو تنظيم الأسرة عامة، ونحو أشكال معينة من منع الحمل، ما لم تتح هذه المعلومات من مصادر أخرى. وقد أجريت مسوح من هذا النوع في بابوا في إطار برنامج بحث للتخطيط السكاني.

وفي حالات كثيرة، يستعان بعالم اجتماعي لاجراء مثل هذه المسوح، متخصص في علم الاجتماع، والانثرو بولوجيا الاجتماعية، أو علم النفس الاجتماعي، أو تدريب عام في العلوم الاجتماعية، وبخاصة في حالة المشروعات الكبيرة، التي تخطط بأسلوب الفريق المشترك، وذلك لأن التدريب على مناهج المسح الاجتماعي يعد مفيدا في هذا النوع من العمل. ولا يمنع في حالات أخرى أن يقوم بالمسح إداري أو مخطط دون تدريب خاص في المسح الاجتماعي.

وسوف نعرض في الفصل الثامن للمعلومات المطلوبة للمخطط الاجتماعي، وننظر بالتفصيل إلى المناهج المستخدمة في هذه المسوح، سواء أجريت عن طريق العلماء الاجتماعيين أم الاداريين أو المخططين.

ولهذا الاسلوب بعض القيود. إنه يتطلب في المقام الأول وقتا ومالا لتنفيذ المسوح الشاملة، ولذلك لايستخدم هذا المنهج في الأغلب إلا في حالة المشروعات الكبيرة، التي سبق تخطيطها جيدا، وتتضمن استثمارا ماليا كبيرا. على أنه يمكن التغلب على هذه المشكلة جزئيا، باستخدام المسوح قصيرة المدى، التي سوف تناقش بالتفصيل في الفصل الثامن. فمثلا يمكن الحصول على معلومات كافية من المقابلات الجماعية، أو من مقابلة قيادات المجتمع، بدلا من المقابلة في كل منزل على حدة.

أما المشكلة الأخرى فتتصل بنوع المعلومات، التي تحصل عليها تلك المسوح، والتي ليس من السهل دائما استخدامها في تخطيط المشروع، فاذا قام بالمسح علماء اجتماعيون مهنيون، فقد يتجهون إلى جمع معلومات ذات طبيعة أكاديمية، وقد تأتي المعلومات متحيزة للاهتمامات البحثية لمن يقوم بالمسح. ومثال ذلك قد يصعب استخدام المعلومات التي يجمعها الانثرو بولوجي الاجتماعي للأغراض العملية للتخطيط، لأنه يتجه نحو دراسة التنظيم الحالي للمجتمعات، أكثر من نوع التغير المحتمل حدوثه نتيجة لنشاط تنموي مقترح في المنطقة. ومن ناحية خرى فالمسوح التي يقوم بها أشخاص بدون تدريب خاص في العلوم الاجتماعية، تميل الى أن تكون عملية أكثر، ولكن المعلومات في بعض الأحيان تكون أقل دقة، فعلى سبيل المثال قد تبنى المعلومات على مقابلات عشوائية قليلة، لا على مسح عينة بطريقة منهجية، كما أن تصميم الاستبانة قد يشوبه القصور، بحيث تصبح المعلومات غامضة أو غير موثوق فيها، وهكذا.. فهناك حاجة إذن لنوع من الحل الوسط، الذي يجمع بين التدريب المهني للعالم الاجتاعي، والاتجاه الواقعي أو العملي للمخطط العام أو الاداري. وسوف نعود إلى هذه القضية في الفصل الثامن.

ووجه القصور الثالث أن هذه المسوح طالما يقوم بها أناس من خارج المجتمع فإن حصيلة المعلومات ليست صحيحة دائما، وبخاصة بالنسبة للمعلومات المتصلة بمشاعر الناس وميولهم نحو التطورات الجديدة المقترحة. ويرجع ذلك إلى فجوة الاتصال بين القائمين على المسوح، ومن تطبق عليهم تلك المسوح، نتيجة لاختلافات لغوية أو ثقافية، والوقت المحدد الذي يقضونه في المنطقة، أو ميل المستجيبين لإعطاء ذلك النوع من المعلومات، الذي يود القائمون على المسح أن يسمعوه، أكثر من المعلومات الحقيقية، ففي دراسة شيقة عن أسباب اخفاق برنامج لتنظيم الأسرة في الهند، يشرح الباحث كيف أن الناس عبروا عن تأييدهم للبرنامج، بل وقبولهم لأساليب منع الحمل، حتى لا يغضبوا المنظمين، مع عدم وجود النية أصلا لاستخدامها. (Mamdani ١٩٧٢). حتى الأنثروبولوجي الذي يقضي عادة فترات أطول في المنطقة، يحاول أن ينـدمج في المجتمع، لا يحصل دائما على معلومات صحيحة، وقد لا يكتشف ذلك إلا في وقت متأخر، حين تصبح نتائجه موضعا للجدل من أنثروبولوجي آخر، أو من بعض الناس في المنطقة.

وأخيرا فإن من القصور ما هو أشد خطورة، وذلك ما يتصل بعدم إشراك الناس بالكامل في عمليات التخطيط. فقد يمنحون الفرصة للإدلاء بالبيانات، أو للتعبير بآرائهم، ولكنهم في معظم الحالات، لا يشعرون بأنهم يشاركون بشكل مباشر، وبالتالي فإن منهج المسح والاستشارة لا يؤدي بالضرورة إلى التزام حقيقي من جانب الناس نحو المشروع. كما أنه لا يمثل الديمقراطية بالمشاركة بشكلها الحقيقي، وبالمعنى الذي كان يقصده الرئيس كاوندا. ومن الواضح أن الأمر يعتمد، إلى حد كبير، على الأسلوب الذي يجرى به المسح. فالمسح الذي يخطط بعناية، حيث يخصص الوقت الكافي لشرح الغرض من المشروع، ومناقشة مزاياه وعيوبه مع قادة المجتمع، وعقد اجتماعات مع الجماعات لتلمس آراء الناس، وغير ذلك، قد يؤدي ذلك إلى درجة معقولة من المشاركة والالتزام. بينما المسح الذي يجري بطريقة خاطئة قد يشجع بالفعل المعارضة والمقاومة المحلية. وعلى أية حال فإن هذا المنهج، على الرغم من أهميته في كونه وسيلة للحصول على المعلومات المطلوبة للتخطيط، إلا أنه غالبا، لا ينجح تماما في الحصول على المشاركة المجتمعية الفعالة.

## الاستعانة بموظفي الخدمات للحصول على المشاركة

في معظم الدول النامية تستعين الوزارات والإدارات الحكومية بموظفين حقليين، يتمثل دورهم الأساسي في تكوين حلقة اتصال بين أولئك الذين يتخذون القرارات حول سياسات الحكومة وبرامجها ومشروعاتها، وبين الناس المحليين الذين يتأثرون بالفعل بهذه الأنشطة.

بعض هؤلاء من الموظفين الفنيين الملحقين بإدارات متخصصة، كالزراعة أو الصحة أو التعليم، وغيرهم كضباط تنمية المجتمع المحلي (وحيث استمر وجودهم بعد الاستقلال)، أو العاملين الإداريين على مستوى المنطقة. وهؤلاء يؤدون دورا ذا غرض أكثر عمومية. وفي كلتا الحالتين يفترض في هؤلاء توصيل المعلومات إلى أعلى وإلى أسفل. أو بمعنى آخر، يفترض فيه توصيل المعلومات الخاصة والأوضاع المحلية للسلطات الأقليمية والقومية، ونقل المعلومات عن سياسات و برامج التنمية القومية إلى الناس.

إن هؤلاء العاملين، نظراً لدورهم كحلقة اتصال بين المجتمعات المحلية والسلطات الإقليمية والقومية، يمكن الاستعانة بهم لتحقيق المشاركة الشعبية في التنمية، إذ يمكنهم تقديم المعلومات حول نوع مشروعات التنمية المطلوبة في المنطقة، ويمكن أن يساعدوا في تقدير الآثار المحتملة لمشروعات معينة، أو المشكلات التي يمكن أن تظهر. كما يمكنهم أن يشرحوا للناس أسباب قيام مشروع معين، والشكل الذي سوف يتخذه، وكيف يمكنهم الاستفادة منه. وتظهر فائدتهم بصفة خاصة في حالة المشروعات، التي تخطط وتنفذ من قبل ادارة أو وزارة واحدة. ومثال ذلك انه من المعقول أن تشرك وزارة للزراعة موظفيها الحقليين في تخطيط مشروع زراعي جديد، أو تستشير وزارة الصحة الجهاز الطبي المحلي حول الاحتياجات الصحية لمنطقة معينة.

إن الميزة الرئيسة في استخدام موظفي الخدمات في عملية التخطيط أن وجودهم بالفعل في المنطقة، وقد أقاموا صلات مع المجتمع المحلي، وجمعوا كما كبيرا من المعلومات عن الأحوال الداخلية والحاجات، ومن ثم فهم يمثلون قناة للاتصال أكثر اقتصادا وأكثر كفاءة من إجراء مسوح خاصة، ومع ذلك فلا يخلو ذلك من بعض جوانب القصور.

في المقام الأول فإن معظم مؤسسات الحكومة لم تنظم بطريقة تسهل هذا النوع من الاتصال بين العاملين في الخدمات، و بين رؤسائهم، على المستوى الإقليمي والمحلي. وعلى الرغم من النوايا الأخرى إلا أن الاتصال في معظم الأحيان غير كاف، و يقتصر على إصدار الأوامر أو التعليمات من المركز الرئيس إلى الميدان، وتقديم التقارير الدورية حول أمور روتينية في الاتجاه العكسي. هذا النوع من الاتصال الهرمي الرسمي لا يشجع على تدفق ذلك النوع من المعلومات المطلوبة، لضمان المشاركة المحلية الفعالة في التخطيط، وفي كثير من الأحيان يشكو العاملون في الميدان من أن البرامج أو المشروعات الجديدة تعرض عليهم بقليل من التحذير أو بدونه، ناهيك عن الاستشارة. وإذا حاولوا المبادرة بمشروعات في مناطقهم بناء على طلب الناس، لقوا القليل من الدعم من رؤسائهم، وتتعثر جهودهم بسبب الروتين الحكومي البيروقراطي.

وعلاوة على ذلك، وكما سبقت الإشارة فإن مشكلة الاتصال تزداد إذا اشتركت أكثر من مؤسسة حكومية في عملية التخطيط. فمن الصعب في هذه الحالات جمع المؤسسات المختلفة لتنسيق خططهم على المستوى القومي والإقليمي، ناهيك عن إشراك العاملين في الخدمات لكل مؤسسة. وقد حاولت بعض الدول التغلب على هذه المشكلة عن طريق الموظفين الميدانيين متعددي الأغراض؛ مثل العاملين على مستوى القرية، الذين يمثلون كل الإدارات الحكومية على مستوى القرية، وسوف نعود إلى ذلك في موضع لاحق من الفصل، نظرا لارتباطه الوثيق بمفاهيم تنمية المجتمع.

وهناك مجموعة أخرى من المشكلات يمكن ردها إلى طبيعة العاملين الميدانيين أنفسهم، فكثير من هؤلاء لم يدربوا على الاتصالات الفعالة مع المجتمعات المحلية، أو على جمع ذلك النوع من المعلومات المطلوبة لأغراض التخطيط. مثال ذلك ضابط الإرشاد الزراعي، الذي يعرف كيف يزرع البن أو الذرة، أو أية مهارات زراعية أخرى مناسبة للمنطقة، ولكنه لا يدري كيف يجري مسحا اجتماعيا. وفي كثير من الحالات يفتقر إلى معرفة كيفية الاتصال بالناس الذين يعمل بينهم. ومما يزيد هذا الموقف سوءا أن الموظف يأتي من منطقة أخرى في القطر، وأنه ينقل كثيرا من مكان إلى آخر، بشكل لا يتيح معرفة أي منطقة معرفة جيدة. وفي بعض الحالات قد لا يستطيع استخدام اللغة المحلية. ونتيجة لذلك يميل إلى أن يعد نفسه شخصا غريبا، كما يراه المجتمع المحلي كذلك.

لكل تلك الأسباب فإن المعلومات التي يأتي بها الموظفون الميدانيون، قد لا تكون أكثر ملاءمة أو أكثر دقة من تلك التي تجمعها المسوح الخاصة. ولحسن الحظ فقد اكتشفت هذه السلبيات في دول كثيرة، وتبذل الجهود من أجل تحسين نوعية هؤلاء الموظفين. فالصفات المطلوبة للموظف الميداني أخذت تحظى باهتمام أكبر، إلى جانب الاهتمام ببقاء الموظف في منطقة ما لفترة معقولة من الزمن، على أن يعيش بأسلوب يشجع على قبوله في المجتمع. وبالمثل تهدف برامج التدريب إلى تزويد العاملين بمهاراتهم الميدانية إلى جانب الخبرة الفنية.

## التخطيط اللامركزي

لقد كنا ننظر حتى الآن، في الطرق التي يستطيع المخططون على المستوى القومي من خلالها إشراك الناس المحليين في إعداد خططهم. ونتقدم خطوة في هذا الجزء، حيث نعرض للمحاولات الفعلية لإعداد الخطط على المستوى المحلي.

سوف نستخدم تعبير «المستوى المحلي» في الوقت الحاضر بشكل عام ليشير إلى أي مستوى أدنى من المستوى القومي؛ منطقة، ومقاطعة، ومركز، وحي، ومجتمع محلي وغيرها. وفي نهاية هذا الجزء سوف نقدم بعض التعليقات حول فعالية المستويات المختلفة للتخطيط الأدنى من المستوى القومي. وقد آثرنا كذلك استخدام مصطلحات «التخطيط اللامركزي» أو «التخطيط على المستوى المحلي»، عوضا عن «التخطيط الإقليمي» أو «تخطيط المنطقة» وذلك لكي نتجنب من ناحية أي خلط، نتيجة لكون كلمات مثل؛ إقليم ومنطقة، تحملان معان مختلفة في الدول المختلفة. ومن ناحية أخرى لأن مصطلح «التخطيط الإقليمي» خاصة يميل إلى أن يتضمن أكثر من المشاركة المحلية المجردة في التخطيط. إنه يشير إلى منهج خاص في التخطيط لا حاجة لنا به.

يصير التخطيط على المستوى المحلي بطريقتين رئيستين؛ تتمثل الأولى في تسكين ممثلين لمؤسسة التخطيط القومي على هذا المستوى للقيام بالتخطيط. وأما الطريقة الأخرى فتتمثل في إنشاء أجهزة تخطيط محلية، تتكون من موظفين محليين وممثلين محليين، يتحملون مسئولية إعداد الخطط لمنطقتهم. وفي كلتا الحالتين قد تشكل الخطط المحلية جزءا لا يتجزأ من عملية التخطيط القومي، وقد تتم بشكل مستقل نوعا ما، فإذا تم التخطيط المحلي من جانب مؤسسة التخطيط القومي فالاحتمال الأكبر أن يتكامل مع عملية التخطيط القومي، وأن يتسم بطابع مهني أكبر. أما الخطط التي تعدها أجهزة التخطيط المحلية فإنها تميل إلى الاستجابة للحاجات المحلية، وتكون أكثر قابلية للتنفيذ، بالاعتماد على الموارد المتاحة في المنطقة.

وتتجه كثير من الدول إلى الجمع بين هاتين الطريقتين؛ حيث يشارك كل من الأجهزة المحلية، وممثلو مؤسسة التخطيط القومي في التخطيط. ويمكن للتخطيط على المستوى المحلي أن يكون فعالا، إذا توافرت له كذلك بعض اللامركزية في تنفيذ الخطة. فإن الاقتصار على إعداد الخطة على المستوى المحلي، ورفعها إلى المستوى القومي حيث تدمج في الخطة القومية، وتنفذ من خلال المراكز الرئيسة للوزارات والإدارات، سيصبح معه المشاركون في التخطيط على المستوى المحلي أقل قابلية للشعور الحقيقي بالارتباط أو الالتزام تجاه الخطط. وقد ينظرون حقيقة إلى إعداد الخطة على أنها عملية لا معنى لها، أو أنها مهمة مضيعة للوقت، ولكن لابد من القيام بها فقط للوفاء بمتطلبات الحكومة القومية.

أما إذا كان الناس على المستوى المحلي مشاركين بالكامل في تنفيذ الخطة، وبخاصة إذا كان لهم الإشراف المباشر على توزيع الموارد المالية وغيرها في داخل المنطقة؛ فإنهم سيصبحون أكثر ميلا إلى الالتزام بالخطط، والتحقق من أنها ملائمة وقابلة للتنفيذ. وقد بدأ عدد كبير

من الدول يتحقق من أهمية التخطيط والإدارة اللامركزية لتشجيع المشاركة المحلية، وتحسين نوعية إعداد الخطط وتنفيذها. كما أن بعض هذه الدول، ومنها تنزانيا، وزامبيا، و بابوا غينيا الجديدة، وجزر سولومون، قد نفذوا حديثا برامج هامة للامركزية الإدارية، وفي الذهن تلك الغايات. (Conyers، ١٩٨١ أ).

إن لا مركزية التخطيط، كغيرها من طرق الحصول على المشاركة المحلية، لا تخلو من بعض أوجه القصور. ولعل أكثرها هو نقص الإمكانات التخطيطية الكافية على المستوى المحلي. فمؤسسة التخطيط القومي في كثير من الدول لا يتوافر لها العدد الكافي من العاملين، حتى يكون لها ممثلون دائمون على المستوى المحلي، بينما الموظفون الحكوميون، الذين يعملون بالفعل على هذا المستوى، قلما تتاح لهم الخبرة أو التدريب. والاهم من ذلك الوقت الذي يمكنهم من توجيه مزيد من الانتباه نحو التخطيط. ونتيجة لذلك فإن كثيراً من الدول قد تحبذ لا مركزية التخطيط، ولكنها لا تملك القدرة على تحقيق ذلك، فقد أعلنت زامبيا، مثلا، في خطة التنمية القومية الثانية (٧٢ ــ ١٩٧٦) عن اتجاهها نحو إنشاء مكاتب تخطيط إقليمية، وتكرر ذلك في الخطة الثالثة التي بدأت في ١٩٧٩ ولم تظهر هذه المكاتب حتى ١٩٨٠ بسبب الصعوبة في تعيين العناصر الصالحة من العاملين. (Zambia ١٩٧١، ١٩٧٩).*

المشكلة الأخرى تتعلق بتكامل التخطيط المحلي في عملية التخطيط القومي. فالاتجاه بالنسبة للخطط المحلية، إما أن تطغى عليها الخطة القومية، فتصبح غير مجدية للتنمية المحلية، أو تكون مستقلة نوعا ما، الأمر الذي يعرضها لمخاطر التعارض مع الغايات والأهداف القومية.

أما المشكلة الثالثة، تعد أكثرها خطورة من وجهة نظرنا، أنه حتى ولو كان التخطيط لا مركزيا فالناس العاديون، على مستوى المجتمع المحلي أو القرية، مازالوا في الأغلب غير مندمجين بشكل مباشر في عملية التخطيط؛ إذ يتم التخطيط من جانب الرسميين المحليين، أو الممثلين المنتخبين محليا في بعض الحالات، وعلى الرغم من أن هؤلاء الناس أكثر وعيا بالأوضاع المحلية، كما أنهم يستشيرون الناس أكثر من زملائهم على المستوى القومي، إلاّ أن الريفي العادي، أو ساكن الحضر، لا يشارك في العادة بشكل مباشر.

عند هذه النقطة نحتاج إلى التمييز بين المستويات المختلفة للتخطيط اللامركزي، لأن درجة المشاركة الفعالة تعتمد بوضوح على المستوى الذي تصل إليه لا مركزية التخطيط.

---

* انشئت مكاتب التخطيط الإقليمي خلال عام ١٩٨١

وعليه إذا وصلت لا مركزية التخطيط إلى المقاطعات او المناطق ذات المليون أو أكثر من السكان، فسوف تكون وسيلة أقل فعالية للمشاركة الشعبية، مما لو وصلت اللامركزية إلى المجتمعات المحلية، ذات بضعة الآلاف من السكان. ومع ذلك فكلما أمعن التخطيط في اللامركزية زادت الصعوبة في الحصول على عدد كاف من موظفي التخطيط، وفي تكامل الجهود المحلية والقومية.

وقبل الانتهاء من هذا الموضوع لننظر إلى الأسلوب الصيني في التخطيط لأن الصين تعد من الأقطار المعدودة، التي يبدو أنها طورت نظاما للتخطيط اللامركزي يمتد إلى أدنى حتى يصل مستوى القاعدة الشعبية، وفي الوقت نفسه فهو يتكامل تماما في إطار التخطيط القومي. (Conyers ١٩٧٧، Robinson، ١٩٧٥) ويوصف هذا الأسلوب من جانب الصينيين، كما أشرنا، بأنه التخطيط من القمة للقاعدة، ومن القاعدة للقمة.

إن التخطيط في الصين مهمة شاقة بالنظر إلى المساحة الشاسعة للقطر، الذي يضم أكثر من ٨٠٠ مليون نسمة. ينقسم القطر إلى ٢٩ وحدة إدارية رئيسة (مقاطعات وبلديات، ومناطق حكم ذاتي)، وكل وحدة منها تنقسم بالتالي إلى سلسلة تمتد إلى أدنى، حتى مستوى فريق الإنتاج في المناطق الريفية، ومستوى الشارع في المناطق الحضرية «شكل ٤». أما الاتصال بين هذه المستويات فيستمر عن طريق تسلسل هرمي من اللجان الثورية تحت الإشراف الدقيق للحزب الشيوعي الصيني، وتستخدم عملية التخطيط هذه القنوات للاتصال.

إن أفضل طريقة لشرح الأسلوب الذي يتم به التخطيط هو وصف عملية التخطيط الزراعي، التي تتم كل عام. ففي المرحلة الأولى للعملية يتوجب على كل مستوى في التسلسل، من فريق الإنتاج فصاعدا، أن يقدم للمستوى الأعلى منه تقديرا عن كمية الإنتاج المتوقع في السنة القادمة، والنسبة التي سوف تباع منه للدولة. وتصل هذه التقديرات إلى المستوى الإقليمي، ثم المستوى القومي، حيث يتم التوفيق بينها وبين المقاطعات الأخرى. ومع تقديرات الطلب القومي تصبح هذه التقديرات بعد مراجعتها أهدافا للإنتاج، وهي تسير إلى أسفل مرة أخرى خلال التسلسل، حيث يقوم كل مستوى بوضع أهداف للمستوى التالي له مباشرة، وهكذا تتولى كل مقاطعة أهداف كل المناطق الإدارية الواقعة في حدودها، وتتولى كل منطقة وضع الأهداف للأقاليم المكونة لها، وكل إقليم للوحدات الأصغر (الكوميونات) وهكذا. وبعد تلقي هدف الإنتاج من المستوى الأعلى تقرر كل وحدة إدارية أفضل السبل لتحقيق هذا الهدف. وتخطط الأنشطة الأخرى بطريقة مماثلة. فالمبدأ الرئيس هو تحديد الأهداف العامة على المستويات الأعلى في التسلسل، أما التفاصيل الخاصة بالتنفيذ،

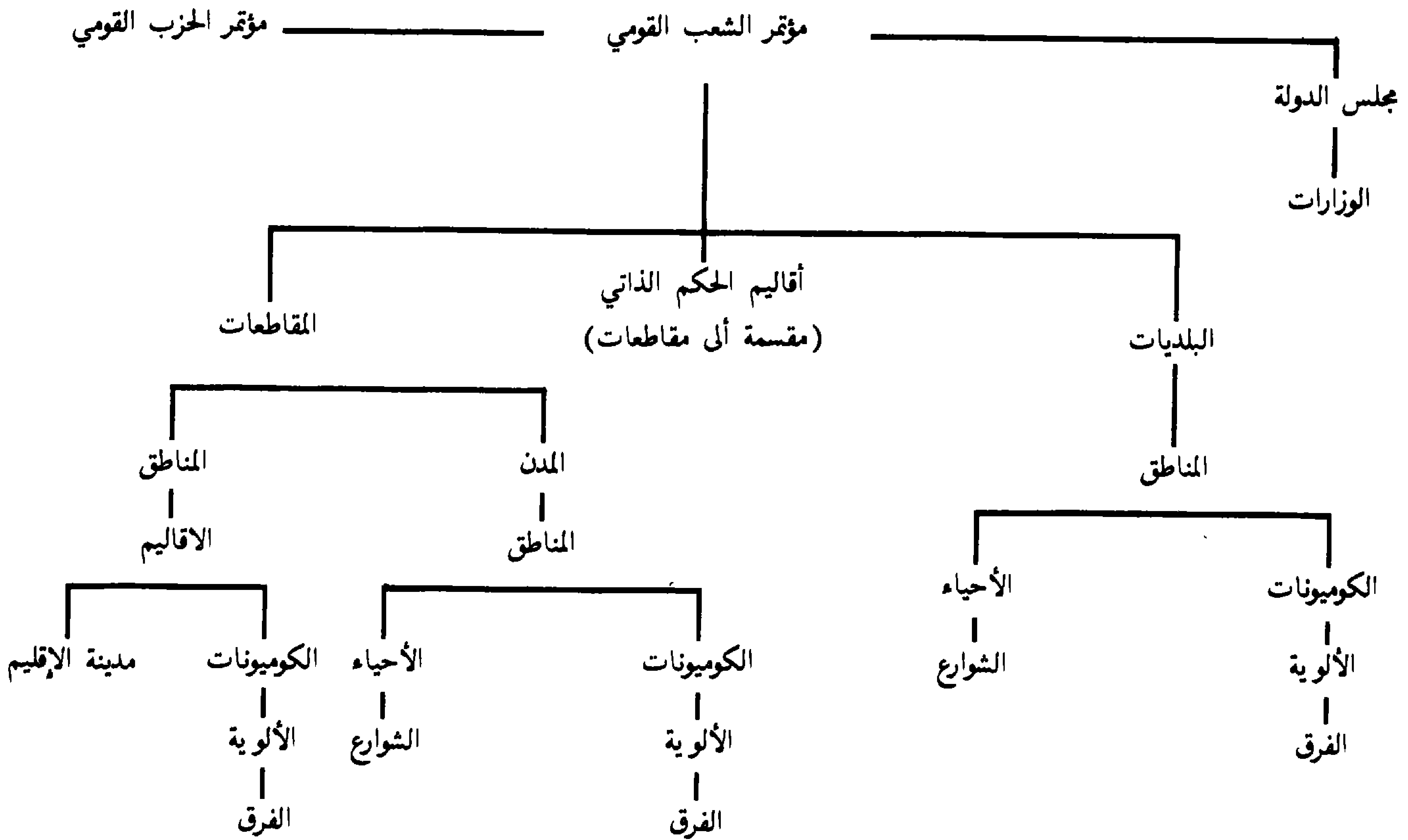
فتتولاها وحدات الإنتاج نفسها.

وعلى الرغم من أن الأسلوب الصيني يقدم دراسة حالة شيقة إلا أن هناك بالطبع قيودا على إمكانية استخدامه نموذجا في أماكن أخرى. وتتمثل أهم هذه القيود في أن نجاح النموذج متوقف على درجة عالية من تنسيق وتسييس البناء التنظيمي، يمكن للدول قليلة أن تطمح إليه. أما التحفظ الكبير الآخر، فهو أنه على الرغم من الدرجة العالية من المشاركة الحقيقية للقاعدة الشعبية في نظام التخطيط الصيني، إلا أنه توجد في الوقت نفسه قيود على الحريات الفردية، قد لا تكون مقبولة في كثير من دول العالم الثالث، حيث الأهمية الكبيرة التي ارتبطت بالديمقراطية في هذه الدول. إلا أن التغيرات التي تشهدها الصين منذ وفاة ماو تسي تونج، والقضاء على عصابة الأربعة، توحي بأن الإدارة الصينية تخفف من بعض هذه القيود، وسيكون من المثير الوقوف على ما يتركه ذلك من أثر على نظام التخطيط.

ومهما يكن من أمر، فمن الدروس المستفادة من التجربة الصينية التي يمكن تطبيقها درسان:ــ

**الأول** ــ الحاجة إلى إقامة بناء تنظيمي فعال، يسهل الاتصالات بين مستوى القرية (أو الشارع)، وبين المستوى القومي، من خلال تسلسل من مستويات التخطيط الوسيطة.

**أما الآخر** ــ فهو فن اللامركزية لبعض سلطات اتخاذ القرار إلى أسفل حتى مستوى القرية، وحتى يشعر الناس حقيقة بالمشاركة، مع الاحتفاظ في الوقت نفسه بالضبط المركزي للأمور ذات الأهمية القومية، والضبط الإقليمي للأمور ذات الأهمية الإقليمية.




شكل (٤)
البناء التنظيمي في الصين.

المصدر: Conyers ١٩٧٧ ص ١٠٠

## الحكومة المحلية

لايمكن التمييز بشكل واضح بين التخطيط اللامركزي و بين الحكم المحلي. وفي الحقيقة قد يكون من الأصح وصف التخطيط الذي تقوم به الحكومات المحلية بأنه شكل من التخطيط اللامركزي. إلا أن الحكم المحلي يتضمن أكثر بكثير من التخطيط اللامركزي، ومن ثم يصبح موضوعا هاما لذاته.

أدخل الحكم المحلي بشكل ما في معظم المستعمرات السابقة في العالم الثالث، من قبل الإدارة الاستعمارية. وقد تنوعت الدوافع وراء هذا الأمر، ولم تكن الرغبة في المشاركة المحلية إلا إحداها، بل لم تكن في معظم الأحيان أكثرها أهمية. ولعل أكثر هذه الدوافع أهمية اثنان؛ أحدهما الحاجة إلى إزاحة عبء توفير وتمويل الخدمات المحلية عن كاهل الحكومة القومية. أما الآخر فهو الرغبة في تربية الناس على المبادىء الأساسية للديمقراطية، على الطريقة الغربية، يشرح أورسولا هكس Ursula Hicks ذلك في دراسته عن الحكم المحلي في المستعمرات البريطانية بقوله: «من المعترف به طويلا أن للحكم المحلي قيمة بوصفه تربية من أجل الديمقراطية. تربية للناخبين الذين يدعون للتصويت، للقضايا التي تعد في الحقيقة مفهومة لهم، وتربية لأعضاء المجالس الذين يمكنهم اكتساب الخبرة في فن القيادة المسئولة، دون مواجهتهم (قبل اكتساب الخبرة) بقضايا قد تكون أبعد من درجة استيعابهم في هذه المرحلة». (Hicks ١٩٦١ ص٤).

لقد اعترفت السلطات الاستعمارية بأهمية الحكم المحلي في تشجيع المشاركة المحلية في التنمية، وإن كان ذلك في حدود ضيقة. و يرجع ذلك جزئيا إلى أن مفهوم التنمية — في مقابل الإدارة المجردة — كان قد ظهر بالكاد في ذلك الوقت. ومن ناحية أخرى كانت المشاركة المحلية مقبولة فقط، إذا لم تتعارض مع سياسة الإدارة الاستعمارية. أو بمعنى آخر كانت المشاركة المحلية مرغوبة طالما كانت تشجع على قبول النظام الاستعماري أو التوافق معه. ولم تكن وسيلة لتنمية المبادرة والتفكير المستقل على المستوى المحلي.

أما شكل الحكم المحلي فقد اختلف من قطر الى آخر، وإن كان الاتجاه العام من قبل السلطات الاستعمارية هو محاولة نقل نمط الحكومة المحلية الذي استقر بالفعل في دولها ما أمكن ذلك، وقد أثار ذلك عددا من المشكلات، بسبب اختلاف الأوضاع بدرجة كبيرة في الدول النامية. وهنا يمكن تعرف مشكلتين أساسيتين :—

إحداهما صعوبة إقامة نظام للحكم المحلي، قوي اقتصاديا في مناطق ريفية في معظمها، مع تخلخل سكاني ودخل منخفض للغاية. ومن ثم ظلت أجهزة الحكم المحلي الريفية معتمدة على الحكومة القومية في التمويل والخبرة.

أما المشكلة الأخرى فتتمثل في الاختلاف بين المفهوم الغربي للديمقراطية، الذي بنيت عليه أنظمة الحكم المحلي، وبين النظم التقليدية في اتخاذ القرار. وهكذا ظل الناس في معظم المناطق ينظرون إلى الحكومة المحلية على أنها جسم غريب فرضته الإدارة الاستعمارية، أكثر منه وسيلة يستطيع بها الناس المشاركة المستنيرة في التنمية الخاصة بهم.

وقد شهد الحكم المحلي تغيرات ذات بال في معظم المستعمرات السابقة منذ الاستقلال، وقد أدخلت هذه التغيرات من ناحية للتغلب على مشكلات النظام الاستعماري المشار إليها آنفا، ومن ناحية أخرى لتطويع الحكومة المحلية لأهداف حكومة مستقلة، وهي أهداف مختلفة تماما. على أنه من الصعب التعميم حول طبيعة هذه التغيرات؛ حيث حاولت كل دولة أن تنمي نظاما يقابل حاجاتها وظروفها الخاصة، ومن ثم يوجد تنوع أكثر مما كان خلال فترة الاستعمار. ونظرة سريعة إلى ثلاثة نماذج مختلفة توضح تفاوت أشكال الحكومة المحلية القائمة الآن، والطريقة التي نمت بها لتناسب الوسط السياسي والاجتماعي المحلي.

كان الاستقلال السياسي في عديد من أقطار جنوب المحيط الهادي، ومنها بابوا غينيا الجديدة، وجزر سولومون، وفانوتو كان، مصحوبا بتقوية أجهزة الحكم المحلي التقليدية. ففي بابوا مثلا أنشىء نظام جديد للحكومات الإقليمية في عام ١٩٧٦. وكانت السلطات التي منحت لهذه الحكومات الجديدة كبيرة للغاية، لدرجة جعلت النظام الحالي للحكومة في بابوا يشبه كثيرا النظام الفيدرالي. (Conyers، ١٩٨١ ب). هذه الخطوات يمكن ردها جزئيا إلى غياب حكومة قومية قوية (فقد شهدت بابوا مثلا اثنتين من الحكومات الائتلافية الضعيفة منذ الاستقلال)، ومن ناحية ثانية إلى الإحساس القوى بالهوية بين جماعات المجتمع المحلي. وقد ترتب على العامل الأخير مطالبة هذه الجماعات بدرجة أكبر من الحكم الذاتي، ومع تقبل ملحوظ من الحكومات القومية لدرجة من الحكم الذاتي — لا الانفصال الكامل — ليس لانه ضرورة سياسية فحسب، بل لأنه مرغوب فيه اجتماعيا كذلك، وهنا تختلف أقطار جنوب المحيط الهادي عن كثير من أقطار العالم الثالث، التي اتجهت إلى محاربة القبلية أو الإقليمية من خلال مزيد من التحكم المركزي.

وفي مقابل أقطار جنوب المحيط الهادي نجد كثيرا من الدول المستقلة، وبخاصة تلك التي أخذت بنظام الحزب الواحد في الحكم، قد اتجهت نحو مركزية الضبط السياسي. وقد أدى ذلك إلى الإضعاف من قوة الحكومات المحلية، ففي بعض الحالات مثل كينيا (Mulasa ١٩٧٠)، نجدها مع أنها احتفظت بأجهزة الحكم المحلي إلا أنها تخفض من سلطاتها بالتدريج. وفي البعض الآخر مثل تنزانيا، وحديثا زامبيا (Conyers، ١٩٨١ أ) تم استبدال الحكومات المحلية المنتخبة باللجان المحلية أو المجالس، التي تتكون أساسا من موظفي

الحكومة القومية أو الحزب. ويمكن تفسير هذه التحركات في إطار الحاجة إلى تقوية الوحدة القومية، وتنفيذ سياسات التنمية القومية، والاستخدام الأمثل للموارد النادرة، كالمال والقوى العاملة. أما أن يطلق على هذه التنظيمات الجديدة على المستوى المحلي اسم الحكومات المحلية، أو لا يطلق، فذلك أمر مشكوك فيه، ولكن طالما أنها منحت دورا مهما بوصفها أجهزة للتخطيط المحلي، فسوف نعدها كذلك لغرض هذه المناقشة.

أما النموذج الثالث للحكم المحلي الذي نعرض له بإيجاز، فيوجد في الدول الاشتراكية، حيث جهاز الحكم المحلي ليس وحدة إدارية وسياسية محلية فحسب، ولكنه كذلك وحدة للانتاج الاقتصادي. فنجد في الصين مثلا أن الكوميون؛ الذي يعد الوحدة الأساسية في الحكومة المحلية، لا يراقب فقط حكم وإدارة المنطقة ويوفر الخدمات الأساسية، ولكنه يمتلك كل الموارد (الطبيعية، وما هي من صنع الإنسان) ويتولى ضبط كل النشاط الاقتصادي. وعليه يمكن أن نعد الكوميون الصيني على نحو ما أحد الأنماط الأكثر فعالية في الحكومة المحلية، وعلى الأخص من ناحية الطريقة التي ييسر بها مشاركة المجتمع في عملية التنمية. ولكن لأنه — كما أشرنا — يعد حلقة واحدة من تسلسل إداري وسياسي مركب تحت سيطرة قومية شديدة فإنه يمثل بالكاد شكلا من الحكومة المحلية، بالمعنى الغربي المتعارف عليه.

وقد عددناه شكلا من الحكومة المحلية هنا، لأن الصينيين أنفسهم يفرقون بين الكوميون الذي ينتمي إلى الناس، والوحدات الأخرى التي تعلوه في التسلسل الإداري والسياسي، والتي تعد أجهزة للدولة. أو بمعنى آخر إن الكوميون هو المرادف الصيني لجهاز الحكم المحلي. كما أن دوره في عملية التخطيط هو دور مؤسسة الحكم المحلي.

وعلى الرغم من أن التغيرات التي شهدها الحكم المحلي تختلف كثيرا من قطر إلى آخر، إلا أنه يمكن القول في الحقيقة، أن معظم الأقطار تحاول أن تجعل من الحكومة المحلية وسيلة أكثر فعالية، في تشجيع المشاركة الشعبية في التنمية المحلية. وقد أدى ذلك إلى مزيد من التركيز على الحكم المحلي على مستوى القرية، أو المجتمع المحلي، وفي بعض الأحيان (كما سنرى في الجزء التالي) على أنه جزء من برنامج متكامل لتنمية المجتمع، إلى جانب الجهود المبذولة، لدمج الحكومة المحلية مع المؤسسات التقليدية في اتخاذ القرار، حتى تصبح ذات معنى في نظر الناس، وهكذا يزيد التأكيد على تنمية أنظمة سياسية فعالة على مستوى القرية، حتى في مثل تنزانيا وزامبيا، حيث استبدلت الحكومات المحلية المنتخبة بأجهزة أقل تمثيلا للناس.

إن وجود أشكال مختلفة للحكومات المحلية، يجعل من الصعوبة بمكان التعميم عن قيمتها بوصفها وسيلة للحصول على المشاركة الشعبية في التخطيط، إذ ينبغي على الحكومات المحلية أن تكون أكثر فعالية في كثير من النواحي، على الأقل من الناحية النظرية، وأكثر من أشكال المشاركة الأخرى التي عرضناها في هذا الفصل، حيث يشارك الناس فيها بشكل مباشر. ولكن الأمر ليس على هذا الحال دائما في الممارسة.

إن الحكومات المحلية في المقام الأول ليست في كل الأحيان أجهزة فعالة للتخطيط. إنها تعاني كثيرا من نقص في العاملين والاعتمادات المالية، ومن ثم تفتقر إلى القدرة على تخطيط أو تنفيذ برامج تنموية فعالة، علاوة على ميل أعضاء هذه الحكومات إلى شغل أنفسهم بأمور فرعية أكثر من القضايا العامة المتصلة بمستقبل التنمية في المنطقة. وبالتالي فإن كثيرا من الحكومات المحلية لا تزيد في نشاطها عن توفير الخدمات الأساسية، كما تهييء مجالا لمناقشة المسائل السياسية المحلية.

ومن ناحية أخرى يأتي التساؤل حول ما إذا كانت أجهزة الحكم المحلي تشرك الناس بالفعل، وبدرجة فعالة. وهنا يعتمد الأمر كثيرا على حجم الحكومة المحلية. وكقاعدة عامة كلما صغرت مساحة المنطقة، وقل عدد السكان الذين تغطيهم الحكومة زادت فرص توفير وسيلة فعالة للمشاركة، الأمر الذي يفسر حرص كثير من الدول منذ الاستقلال على التركيز على الحكم المحلي على مستوى القرية أو المجتمع المحلي. ولو أن ذلك غالبا ما يخلق معضلة للمخططين، حيث لا يحتمل أن تكون الحكومات الأصغر قوية اقتصاديا، حتى تملك الموارد الكفيلة بجعلها أجهزة تخطيط فعالة.

وليس بأقل أهمية من ذلك نوعية أعضاء الحكومة المحلية ومركزهم. إن الكثيرين منهم لا يمثلون الناس في مناطقهم الانتخابية تمثيلا كافيا، إما نتيجة للطريقة التي اختيروا بها، أو بسبب سلوكهم في أثناء شغلهم لوظائفهم، وهنا تبرز مسألة اختيار هؤلاء الأعضاء وهل ينبغي أن يتم ذلك عن طريق الانتخاب المباشر من الناس، أو كما يحدث في كثير من الدول، عن طريق نوع من الانتخاب أو الاختيار غير المباشر من خلال مؤسسة للحزب القومي. هذه المسألة مازالت تمثل قضية أساسية في إصلاح الحكم المحلي، ولعلها على أية حال، تعد أقل أهمية مما يصورها بعض الناس (وبخاصة من المراقبين في العالم الغربي)، على الأقل في تأثيرها في المشاركة الشعبية. إن الأهم من ذلك هو قبول الناس في المناطق الانتخابية للمنتخبين وثقتهم فيهم، وما يبذله هؤلاء من جهد في تمثيل مصالح ناخبيهم بأمانة، وبدون أنانية فور شغلهم للوظيفة.

أما المشكلة الأخرى التي تواجهها الحكومة المحلية فهي أنها حتى ولو أصبحت تلك الحكومات أجهزة تخطيط فعال تشرك الناس إشراكاً حقيقيا، فسيظل التساؤل عن كيفية التكامل بين خطة الحكومة المحلية، وبين سياسة وتخطيط الحكومة القومية قائماً. والحقيقة أنه كلما زادت فعالية الحكومات المحلية بوصفها أجهزة تخطيط زادت مخاطر التعارض بين المصالح المحلية والقومية، الأمر الذي يعطل جهود التنمية القومية. فهناك خطر حقيقي في دول مثل بابوا (غينيا الجديدة)، الأمر الذي يفسر اتجاه كثير من الدول نحو تقليص سلطات الحكومات المحلية، أو تغيير العضوية فيها، بحيث تشمل ممثلين للحكومة القومية أو الحزب، والذين يحرصون على ضمان الأخذ بالسياسات القومية.

## تنمية المجتمع المحلي

إن تعريفات وتفسيرات مصطلح تنمية المجتمع المحلي عديدة ومختلفة. يشير أحد الكتاب إلى أنه إذا استخدم هذا المصطلح بمعناه العام اللفظي للإشارة إلى أي جهد لتحسين نوعية الحياة في مجتمع ما، فأغلب الظن أنه ستظل توجد أفكار عديدة ومختلفة عن تنمية المجتمع، أفكار بعدد المجتمعات (Jones، ١٩٨٠ ص١)، إلا أن المصطلح يستخدم عادة في إطار أضيق نوعا ما ليفيد إدخال باعث خارجي إلى مجتمع ما، للتشجيع والمساعدة في استخدام الموارد المحلية لتحسين مستوى الحياة. وفي عام ١٩٥٥، تبنت الأمم المتحدة تعريفا لتنمية المجتمع، شاع استخدامه على نطاق واسع، كما استخدم على أنه لتخطيط وتقييم كثير من برامج تنمية المجتمع، ووفقا لتعريف الأمم المتحدة: فإن تنمية المجتمع هي «العمليات التي توحد بين جهود الأهالي وجهود السلطات الحكومية، لتحسين الأحوال الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمعات المحلية، وتحقيقا لتكامل هذه المجتمعات في إطار حياة الأمة، ومساعدتها في المساهمة التامة في التقدم القومي. وتقوم هذه العمليات على عاملين أساسين: أحدهما مساهمة الأهالي أنفسهم في الجهود المبذولة لتحسين مستوى معيشتهم؛ وثانيهما توفير ما يلزم من الخدمات الفنية وغيرها، بطريقة من شأنها تشجيع المبادرة والمساعدة الذاتية، والمساعدة المتبادلة بين عناصر المجتمع، وجعل هذه العناصر أكثر فاعلية» (الأمم المتحدة ١٩٧١ ص٢).

وقد واجه تعريف الأمم المتحدة لتنمية المجتمع انتقادات كثيرة. وبني معظم هذا النقد على كون هذا التعريف ظهر منذ فترة طويلة، حيث كانت برامج تنمية المجتمع تنظمها الحكومات الاستعمارية. ومن ثم يعكس التعريف علاقة التبعية بين المجتمع المحلي والمؤسسة الخارجية، التي تقدم الدعم والمساعدة، والتي كانت الطابع المميز لكثير من برامج تنمية

المجتمع في ذلك الوقت. ومنذ الحصول على الاستقلال السياسي قامت معظم الدول بتعديل الأسلوب الاستعماري في تنمية المجتمع، أو إقامة برامج جديدة تماما، صممت لمقابلة احتياجاتها الخاصة. ولم يؤد ذلك إلى بعض الانحراف عن مفهوم الأمم المتحدة فحسب، بل إلى ظهور نطاق أوسع من الاتجاهات في تنمية المجتمع.

ومع ذلك فمازال تعريف الأمم المتحدة مفيدا بوصفه مؤشرا إلى مفهوم تنمية المجتمع ومداها. و يتضح من هذا التعريف أن تنمية المجتمع أكثر من منهج مجرد للحصول على المشاركة الشعبية في التخطيط؛ إذ تعده الأمم المتحدة أساسا، عملية تنمية، ولكنها تشير إلى:

«أنه كذلك منهج أو طريقة، تؤكد المشاركة الشعبية والالتحام المباشر للسكان في عملية التنمية.. وإذا نظمت أنشطة تنمية المجتمع بشكل رسمي في إدارة مستقلة، لها موظفوها، يمكن أن تعد برنامجا. وأخيرا وإلى الحد الذي تمثل فيه هذه الأنشطة فلسفة للتنمية ذات صفة دينية في الأغلب، يمكن أن نطلق عليها حركة» (الأمم المتحدة، ١٩٧١ ص٩).

وما دام الاهتمام الرئيس في هذا الفصل موجها إلى التخطيط بالمشاركة، فليس من الممكن أو الضروري مناقشة كل جوانب تنمية المجتمع، و بالتالي فسوف نشير فقط إلى الخصائص الرئيسة لهذا الاتجاه في التنمية، وننظر بإيجاز إلى الأنواع المختلفة لبرامج تنمية المجتمع، مع عناية خاصة بقيمتها بوصفها وسيلة لزيادة المشاركة في التخطيط. أما المخطط الاجتماعي، الذي يجد نفسه مسئولا عن تشجيع وتنظيم وتقييم أي شكل من أنشطة تنمية المجتمع فعليه مراجعة دليل القراءات الإضافية في نهاية الفصل السابع.

وتتضمن تنمية المجتمع سلسلة متنوعة من الأنشطة الموجهة نحو رفع المستوى المعيشي، وتحسين نوعية الحياة في المجتمع، أما ما يتضمنه ذلك من أنشطة، فلايمكن تحديدها. ولكن من أكثر الأنشطة ظهورا في برامج تنمية المجتمع هي: أنشطة محو الأمية وتعليم الكبار، وتوفير الخدمات الأساسية كالإسكان، والمياه والرعاية الصحية في المجتمع، وتشجيع الرياضة، وغيرها من الأنشطة الترويحية، وإنشاء المنظمات المحلية مثل الأندية واللجان، وترقية الصناعات الصغيرة والحرف، أو الأنشطة التجارية. وتتضمن كثير من البرامج جوانب موجهة بشكل مباشر إلى فئات أو قطاعات أقل حظا، أو أكثر استهواء في المجتمع، مثل النساء والأطفال، والمتسربين من المدارس، أو الفقراء في الحضر، كما تتجه بعض البرامج إلى التركيز على المجتمعات ذات الإمكانات المحدودة للتنمية الاقتصادية المتعارف عليها، أو حيث تظهر مشكلات تنموية خاصة.

إن اختيار الأنشطة والطريقة التي تنفذ بها، إنما يعكس المنهج الخاص، أو التوجه المتضمن لمفهوم تنمية المجتمع، ومن مكونات هذا التوجه التأكيد على استخدام المساعدة الذاتية، بما في ذلك الموارد المحلية والعمل، والقدرات التنظيمية والإدارية المحلية. ومثال ذلك في توفير الخدمات الأساسية، يستخدم عادة قدر كبير من المواد المحلية والعمل. وفي ترقية المشروعات التجارية تتركز الجهود حول الأنشطة التي تستخدم الموارد المحلية وتتطلب الحد الأدنى من المساعدة الخارجية، في شكل تمويل أو مهارات فنية أو إدارية. ويكون القصد في كل هذه الأنشطة أن المجتمع ينبغي أن يقوم بالدور الأكبر في البدء في هذه الأنشطة وتنظيمها.

ومن المكونات الأخرى لتوجه تنمية المجتمع، التأكيد على تقوية المجتمع بوصفه وحدة واحدة. وينعكس ذلك على تشكيل المنظمات المحلية، بما في ذلك اللجان أو المجالس المسئولة عن الإدارة أو الحكم في المجتمع، والمنظمات كالنوادي التي تقوم بوظيفة اجتماعية، وتشجيع الرياضة والأنشطة الترويحية الأخرى على مستوى المجتمع. ويتصل ذلك بمفهوم المساعدة الذاتية، من ناحية أن استخدام الموارد المحلية، وبصفة خاصة، الأنشطة التي تبدأ وتنظم من جانب المجتمع ذاته تساعد في تقوية المجتمع بوصفه وحدة قابلة للتنمية.

أما العنصر الثالث فيتمثل في الاهتمام العام بطبيعة التغير الاجتماعي واتجاهه، والمشكلات المترتبة على ذلك، ومثال ذلك عناية أنشطة تنمية المجتمع في المناطق الحضرية بالمشكلات المترتبة على التحضر السريع، في حين تركز الجهود في المناطق الريفية والحضرية معا على مشكلات البطالة بين المتسربين من المدارس.

ومن جوانب التغير الاجتماعي التي تحظى باهتمام خاص في كثير من برامج تنمية المجتمع، ما يتصل بالتفاوت أو عدم المساواة في المجتمع، وبين المجتمعات بعضها وبعض. وينعكس ذلك على تنمية المجتمع حيث تميل نحو مزيد من النشاط في المجتمعات الأقل حظا، مثل المناطق الريفية ذات الفرص الضئيلة للتنمية الاقتصادية، والمستوطنات والمدن محدودة الدخل في المناطق الحضرية. وينعكس ذلك على العناية بالجماعات الأقل حظا في المجتمع، مثل النساء والعمال المعدمين في المناطق الريفية، والعاطلين في المدن.

إن العلاقة بين تنمية المجتمع والتغير الاجتماعي تثير تساؤلات حول ما تسلم به الأمم المتحدة، من أن أحد أهداف تنمية المجتمع ينبغي أن يدور حول: «تكامل هذه المجتمعات في حياة الأمة» (الأمم المتحدة، ١٩٧١، ص٢). وقد يكون ذلك ممكنا في أمة بدون مظاهر صارخة للتفاوت وعدم المساواة، أو في أخرى تسعى إلى تخفيف هذه المظاهر. أما في المجتمعات التي تفتقر إلى المساواة والعدالة الاقتصادية والاجتماعية، فقد تتجه تنمية المجتمع

إلى الأخذ بأسلوب أكثر راديكالية، وبخاصة إذا كانت الحكومة في السلطة تتغاضى عن انعدام العدالة والمساواة. وسوف نرى في وقت لاحق أن تنمية المجتمع تعد في بعض الدول على الأقل، أداة لتحقيق وترسيخ اصلاحات جوهرية، اقتصادية واجتماعية.

إلى هنا نكون قد ركزنا على نوع من الأنشطة التي تنفذ بوصفها جزءاً من برامج تنمية المجتمع، ودور المجتمع نفسه في تخطيط وتنفيذ هذه الأنشطة. إلا أن تعريف الأمم المتحدة يشير كذلك إلى أن تنمية المجتمع تتضمن عادة شكلا من العون الخارجي للمجتمع. وقد يأتي ذلك من مؤسسة حكومية أو تطوعية، أو من مؤسسة خاصة. وفي كلتا الحالتين يقدم هذا العون عن طريق كادر من العاملين في تنمية المجتمع، الذين يعدون من موظفي الخدمات. إلا أن هؤلاء، على خلاف غيرهم، لم يدربوا على مهارات فنية معينة، وإنما على التقنيات العامة للإرشاد، بما في ذلك القدرة على تكوين علاقات مع المجتمع الذي يعملون فيه، وعلى إثارة المبادرة المحلية. والواقع أنهم دربوا على تلك المهارات التي سبقت الإشارة إلى أن معظم العاملين في الخدمات يفتقرون إليها.

إن العون الخارجي في برامج تنمية المجتمع يصمم نظريا لتشجيع واستثارة المبادرة والعمل المحلي، والمساعدة في الحصول على الإعانة الفنية والمالية، أو غير ذلك من المساعدات التي قد يتطلبها المجتمع. إلا أن المبادرة والجهد الأساسي، كما أشرنا من قبل، ينبغي أن تأتي من المجتمع نفسه. ولعله من هذه الزاوية تختلف تنمية المجتمع اختلافا واضحا، على الأقل نظريا، عن عمل معظم المؤسسات الأخرى، حكومية أو غير حكومية على المستوى المحلي.

ولكن الأمر ليس كذلك دائما في الممارسة الفعلية. فالعون الخارجي يختلف اختلافاً كبيراً في الشكل والدرجة، من برنامج تنمية مجتمع إلى آخر. إلى جانب ما قد يظهر من اتجاه الموظف في تنمية المجتمع لأن يقوم بدور هيمنة، حيث يأخذ المبادرة لنفسه، بدلا من انتظارها من المجتمع. وهكذا يفرض أفكاره وأيديولوجيته على الناس ويملي عليهم، بدلا من الاقتصار على تشجيعهم ومساعدتهم.

تأتي هذه المشكلة، على الأقل جزئيا، من تلك المعضلة التي تواجه كل العاملين في تنمية المجتمع. بل هي في الحقيقة في صميم مفهوم تنمية المجتمع. إذ من المكونات الرئيسة للمفهوم، أن المبادرة الرئيسة والجهد، ينبغي أن يأتيا من المجتمع نفسه. ومن المسلم به في الوقت نفسه الحصول على نوع من العون الخارجي. ويعد هذان العنصران على نحو ما متناقضين. وإن كان الهدف هو الوصول إلى نوع من التوازن، حيث تكون المساعدة الخارجية مكملة للمبادرة المحلية، وهو أمر ليس بالهين في التطبيق.

وقد جرت محاولات كثيرة لتصنيف برامج تنمية المجتمع إلى أنواع مختلفة، وفقا لمعايير، مثل التغطية المكانية، والتنظيم، والنطاق أو المجال. ومثل هذه التصنيفات عرضة لان تصير مركبة للغاية، و بالتالي فهي ذات قيمة محدودة، وذلك بسبب الأنواع المتعددة لنشاط تنمية المجتمع. ومع ذلك فلعله من المفيد لأغراضنا في هذا الفصل، أن نميز بين ثلاثة أنواع أساسية من برامج تنمية المجتمع:

أول هذه البرامج ما يدار عن طريق وزارة قومية أو إدارة مسؤولة خصيصا عن تنمية المجتمع. وتستخدم الإدارة عاملين مهنيين في تنمية المجتمع، يتحملون مسئولية تشجيع ومساندة أنشطة المجتمع المحلي على مستوى القطر. و ينتشر هذا النوع في بلدان كثيرة — ماعدا أمريكا اللاتينية — حيث الاتجاه الأغلب نحو توجيه كل مؤسسات الخدمات إلى تبني أسلوب تنمية المجتمع، أكثر من إنشاء إدارة مستقلة.

و يبدو أن هذا الشكل من تنمية المجتمع يواجه مشكلتين رئيستين في معظم الدول أولاهما: نقص الموارد وخاصة من العاملين. إن فعالية البرنامج تتطلب بالضرورة استخدام أعداد كبيرة من العاملين — على الأقل واحد في كل منطقة تعد مجتمعا محليا — ولكن تنمية المجتمع لا تحظى في معظم الدول بالأهمية الكافية، لاعتماد موارد كبيرة لها. أما المشكلة الأخرى فهي الخلط أو الغموض حول ما ينبغي أن يتضمنه العمل في تنمية المجتمع، و بصفة خاصة تقسيم العمل بين إدارة تنمية المجتمع وغيرها من المؤسسات الحكومية. ونظراً لأن تنمية المجتمع تضم سلسلة طو يلة من الأنشطة فإنه يوجد غالبا قدر كبير من التداخل بين العاملين في تنمية المجتمع، وغيرهم من العاملين الفنيين في الخدمات. إضافة إلى ما يشاهد في دول كثيرة من الخلط بين تنمية المجتمع و بين أعمال الرعاية الاجتماعية، وذلك لأن تنمية المجتمع قد نشأت في حالات كثيرة ضمن الأنشطة التقليدية للرعاية الاجتماعية، وكثيرا ما ينتمي هذان النوعان من النشاط إلى حقيبة وزارية واحدة.

ومع ذلك فيمكن للمخطط أن يستخدم هذا النوع من تنمية المجتمع وسيلة لتشجيع المشاركة في التخطيط. كما يصبح العاملون في تنمية المجتمع، وفي معظم الأحيان، أكثر فائدة من غيرهم بوصفهم مصادر للمعلومات عن الاحتياجات والاتجاهات المحلية نتيجة لتدريبهم المهني الخاص. كما يمكنهم المساعدة كذلك في تعبئة المجتمعات المحلية، للقيام بدور نشط في تخطيط وتنفيذ برامجهم التنمو ية.

أما النوع الثاني من نشاط تنمية المجتمع، فيتضمن المشروعات الخاصة، التي تغطي مناطق جغرافية محددة. وتميل هذه المشروعات إلى أن تكون أكثر شمولا من العمل العادي لإدارة تنمية المجتمع، بل توفر في بعض الأحيان بؤرة أو نقطة ارتكاز، لتكامل كل جوانب

التنمية في المنطقة. ويمكن أن تقام هذه المشروعات لمقابلة احتياجات أو مشكلات خاصة في المنطقة، استجابة لطلب من المجتمع المحلي، أو لمبادرة من فرد أو منظمة طموحة في المنطقة.

أما العون الخارجي في هذه الحالة، فيأتي من المؤسسات التطوعية أو الخاصة، أو من أجهزة الحكومة المحلية أو القومية. وغالبا ما تكون المساعدة الخارجية أكبر حجما منها في الأشكال الأخرى لتنمية المجتمع، كما أن هذه المشروعات تجتذب، في الأغلب، المساعدة الأجنبية. ومع ذلك فمشروعات قليلة هي التي تنشأ بمبادرة محلية تماما، وتتلقى مساعدة بسيطة، أولا تحصل على مساعدة خارجية على الإطلاق. هذه المشروعات قد تكون في بعض الحالات حركات شبه سياسية تعمل على إحداث تغيير اجتماعي وسياسي على المستوى المحلي أو القومي.

و يوجد في الواقع عديد من المشروعات المختلفة في هذه الفئة العامة، بحيث يصبح من الصعوبة بمكان استخلاص نتائج ذات بال حول هذا الاتجاه في تنمية المجتمع. ومع ذلك، وفي إطار التخطيط بالمشاركة، فحيث توجد هذه المشروعات وتعمل بنجاح، فإنها يمكن أن تقوم أساسا لتخطيط وتنفيذ برامج التنمية المحلية، و بخاصة تلك التى تتطلب اتجاها متكاملا، ولا تقتصر على قطاع واحد، أما عيبها الأساسي فيكمن في أنها محصورة في مناطق قليلة. ومن ثم لايمكنها أن توفر أساسا للتخطيط بالمشاركة على مستوى الدولة. وفي معظم الحالات قد لا يكون من السهل تكرار هذه المشروعات في أرجاء القطر، إما بسبب حجم الموارد المطلوبة، أو لاعتمادها على مبادرة أفراد أو منظمات يوجدون فقط في تلك المنطقة.

ومع ذلك فقد حاولت قلة من الدول تطبيق هذا الاتجاه في تنمية المجتمع على أساس قومي. وتمثل هذه المحاولات النوع الثالث من نشاط تنمية المجتمع وأفضل مثال معروف لهذا الاتجاه هو البرنامج الهندي لتنمية المجتمع الذي بدأ في الخمسينات. والهدف الأساسي لهذا البرنامج هو التوحيد بين جهود كل المؤسسات الحكومية وجهود الناس، من أجل تحقيق التنمية على مستوى القرية. وتم ذلك بإنشاء المجالس المحلية (Panchayat). أو بمعنى آخر فإن برنامج تنمية المجتمع في الحقيقة هو الجمع بين الإدارة اللامركزية، والحكومة المحلية، واستخدام العاملين المدربين على تنمية المجتمع.

وقد وجهت انتقادات كثيرة للبرنامج الهندي في تنمية المجتمع، بما في ذلك اخفاقه في زيادة الإنتاج على مستوى القرية. والأهم من ذلك بالنسبة للتخطيط الاجتماعي، الكم المحدود للمشاركة الحقيقية من جانب أغلب السكان، وأنه لم ينجز إلا القليل، أو لم يتحقق أي إنجاز بالنسبة لتخفيف التفاوت الاقتصادي والاجتماعي الكبير في القرى الهندية.

والواقع أن الأمر الأخير هو أكثر الانتقادات خطورة، طالما أنها تعني أن تنمية المجتمع لم تنجح في تعبئة الجماهير لتحسين أحوالهم الاقتصادية والاجتماعية. ولكن هل يعني ذلك أن التوجه في جملته الذي تبنته الهند في تنمية المجتمع، غير ملائم، أو أن تنمية المجتمع وحدها لا تكفي للتغلب على المشكلات الأساسية في المجتمع الهندي؟

أما التجربة الصينية فتقدم تباينا طريفا في مقابل البرنامج الهندي، إذ على الرغم من أنه ليس لدى الصين برنامج يعرف رسميا باسم تنمية المجتمع، إلا أن التوجه الكلي للتنمية، حيث المجتمعات تعبىء نفسها مع المساعدة الخارجية، إذا اقتضت الضرورة لتحسين مستواها المعيشي، وللاسهام في تنمية الأمة كلها يمكن أن نعده تنمية مجتمع. إضافة إلى ما تضمنته التجربة الصينية، كما هو الحال في الهند، من إدارة لا مركزية، وتخطيط وشكل من الحكم المحلي. ومع ذلك ففي الصين خلافا لما هو في الهند، أدخل توجه تنمية المجتمع بعد الثورة السياسية الاجتماعية الاقتصادية، واستخدم في الواقع لتدعيم نتائج الثورة. ومن ثم، وعلى الرغم من أن التقارير المنشورة من السلطات الصينية بعد إبعاد (عصابة الأربعة)، توحي بأن الإنجازات لم تكن ضخمة بالشكل الذي صورت به سابقا، إلا أنه يبدو أن هذا التوجه للتنمية المحلية قد ساهم في تحسين المستوى المعيشي لأغلب السكان. ولعل المثال الصيني من هذه الناحية يعد أحد الأمثلة المشجعة لبرامج تنمية المجتمع، وعلى الأخص من وجهة نظر المخطط. إلا أن قيمته بوصفه نموذجاً للدول الأخرى تقيده حقيقة اعتماده على نظام سياسي، لا يحتمل الأخذ به في كثير من دول العام الثالث، بما فيها الهند، إما لأنه متعذر التحقيق، أو لأنه غير مرغوب فيه من جانب أولئك الذين يؤثرون في النظام السياسي.

## خاتمـــــة

بدأ هذا الفصل بشرح أهمية التخطيط بالمشاركة، والإشارة إلى أن المخطط الاجتماعي المسئول، في الأغلب، عن البحث عن الطرق الكفيلة بزيادة المشاركة في عملية التخطيط. فما النتائج التي يمكن استخلاصها بالنسبة للوسائل البديلة، التي يمكن أن يحاول بها تعميق ذلك؟

ليس من اليسير الإجابة عن هذا السؤال، إذ يعتمد الأمر، إلى حد كبير، على البناء السياسي والإداري الذي يعمل المخطط في إطاره، وعلى الموارد المتاحة كذلك. ومن ثم فإن المناهج المختلفة لتشجيع المشاركة، التي عرضناها في هذا الفصل، لا يمكن النظر إليها على أنها بدائل. فلكل منهج مزاياه وعيوبه، ولا يوجد منهج واحد صالح لكل الدول، ولكل المواقف في الدولة الواحدة.

ومع ذلك فإن هذا العرض الموجز لمناهج تحقيق المشاركة، يفيد بأن تنمية المجتمع تقدم عددا من المزايا، مقابلة بالمناهج الأخرى. وبخاصة إذا حققت الدولة، بنجاح، تنمية المجتمع على مستوى قومي شامل، على غرار المحاولات في الهند والصين. هذا النوع من برامج تنمية المجتمع يتضمن عناصر كثيرة من المناهج الأخرى، بما في ذلك استخدام العاملين في الخدمات، ولا مركزية الإدارة والتخطيط، وتشكيل الحكومات المحلية، الأمر الذي يمكن وصفه بأنه تجميع للمناهج الأخرى أكثر منه بديلا. كما أنه يقدم فرصا أكبر للناس للمشاركة الحقيقية في تخطيط وتنفيذ برامج التنمية المحلية، أكثر من الاقتصار على استشارتهم حولها.

ولكن إنشاء برنامج قومي فعال لتنمية المجتمع يعد مهمة صعبة ومركبة للغاية، لم تحققها بنجاح إلا دول قليلة، إن كانت قد تحققت بالفعل. ومن ثم فقد يصبح على كثير من المخططين الاجتماعيين البحث عن المناهج الأخرى لتحقيق المشاركة، على الأقل في المدى القصير، إلا أن مسحنا للمناهج البديلة يفيد أن كل شكل من أشكال التخطيط بالمشاركة له مشكلاته، ونظراً لتكاثر هذه المشكلات يصبح من الضروري دراستها بشكل منهجي ومعرفة ما تتركه من آثار على طبيعة التخطيط، ودور المخطط الاجتماعي. وذلك هو موضوع الفصل السابع.

# الفصل السابع

# مشكلات التخطيط بالمشاركة

نظرنا في الفصل السادس إلى الأسباب التي من أجلها عنيت دول كثيرة بالتخطيط بالمشاركة، وإلى الطرق المختلفة التي تشجع المشاركة الشعبية، وانتهينا من ذلك إلى أن المشاركة، وإن كانت مرغوبة بدرجة كبيرة لعدة أسباب، فلا يوجد طريق سهل للوصول إليها، ويعالج هذا الفصل، وبشكل عام، مشكلات تحقيق هذه المشاركة بأي منهج كان، والنظر في نتائجها بالنسبة للمخطط الاجتماعي في دوره كداعية للتخطيط بالمشاركة.

## هل يريد الناس المشاركة حقا؟

درسنا بقدر من التعمق في الفصل السادس مختلف الأسباب التي من أجلها عُدّت المشاركة الشعبية أمرا مرغوبا فيه، بما في ذلك حقيقة كونها في نظر كثير من القادة السياسيين أحد الحقوق الديمقراطية الأساسية. ولكننا تحاشينا سؤالا أساسيا، عما إذا كان الناس في الواقع يريدون أو لا يريدون الاندماج في التخطيط.

على أن الإجابة عن هذا السؤال ليست بالأمر اليسير؛ لأنه إذا سئل الناس في منطقة ما، عما إذا كانوا يرغبون في المشاركة في القرارات المتصلة بالتنمية في منطقتهم، فأغلب الظن أن يفصحوا عن رغبتهم، وبالمثل، كثيرا ما تسمع الشكاوي من المجتمعات المحلية عن أن القرارات تفرض عليهم من جانب السلطات، أو أنهم لم يستشاروا في تخطيط برنامج للتنمية المحلية. إلا أنه من الناحية الأخرى، نجد من الدلائل ما يشير إلى أن الناس في كثير من الحالات لا يشاركون مشاركة نشطة في التخطيط المحلي إذا أتيحت لهم الفرصة. ومثال ذلك ما نسمعه كثيرا، من أن اجتماعا لمناقشة اقتراح بمشروع كان الحضور فيه ضعيفا، أو انهيار مؤسسة مجتمعية أقيمت لاتخاذ قرارات حول التنمية المحلية بسبب نقص الدعم، أو أن الحضور في انتخابات الحكومة المحلية كان قليلا جدا. وفي دول كثيرة يشكو النقاد من أن موظفي الحكومة المحلية فقط، هم الذين يشهدون الاجتماعات، لأنه يحصلون على مرتبات في المقابل. وبهذه المناسبة تجدر الإشارة إلى أن هذه المشكلات ليست وقفا على العالم الثالث. فإن السلبية وعدم الاهتمام بالشئون المحلية بين المواطنين في الدول المتقدمة، يشكلان مصدرا للإحباط بين المخططين والسياسيين وقادة المجتمع.

إن الدراسات حول نجاح المشاركة المجتمعية وعدمه تقترح عاملين لهما أهمية خاصة في تحديد ما إذا كان الناس يريدون حقا، أو لا يريدون المشاركة في التخطيط. أولهما النتيجة المحتملة لهذه المشاركة. فمن الواضح أن الناس لن يشاركوا برغبة وحماس في عملية التخطيط، إذا شعروا أن هذه المشاركة لن تترك أثرا على الخطط النهائية. وسوف نعود إلى هذه المسألة بعد قليل، حين نعرض للمشكلات المتصلة بمقابلة التوقعات المحلية. أما العامل الآخر، فمن الواضح كذلك أن الناس يترددون في المشاركة في أنشطة، ليس لهم مصلحة أو رغبة خاصة فيها، أو لاحتمال ألا تؤثر فيهم بشكل مباشر. مثال ذلك، أن من الأسباب الظاهرة لضعف المساندة، التي تلقاها الحكومات المحلية في دول كثيرة، أن نسبة كبيرة من الموضوعات التي تناقش في اجتماعات الحكومة المحلية تعد هامشية بالنسبة لمعظم الأعضاء، أو بالنسبة للناس في مناطقهم الانتخابية. ولكن جانبا من هذه المشكلة بالطبع يعود إلى أن الناس في بعض الأحيان لا ينتبهون إلى أن مشروعا أو برنامجا تنمويا سوف يؤثر فيهم، إلا في وقت متأخر للغاية. مثال ذلك؛ كيف يمكن لحكومة بابوا أن تقنع الناس في المنطقة المنعزلة (أوك تدي) بأن حياتهم سوف تتحول تماما بعد إنشاء منجم النحاس؟ حتى يسير المشروع في طريقه للتنفيذ، حيث يصبح الوقت متأخرا للقيام بدور نشط في التخطيط.

وعلى أية حال، فإن هذا الدليل يوحي بأن الناس أقرب إلى المشاركة التطوعية، كلما كان التخطيط لا مركزيا إلى أكبر حد ممكن، و يغطي في الوقت نفسه أنشطة تهم الناس بشكل مباشر. إلا أن ذلك قد يسبب في بعض الأحيان إحباطا للمخططين والإداريين، الذين يشعرون بأن الناس يضيعون وقتهم في مناقشة أمور هامشية، و يتجاهلون القضايا الأساسية. ظهرت هذه المشكلة في المقاطعة الشرقية من بابوا، حيث أنشىء نمط جديد للحكم على مستوى المجتمع المحلي خلال السبعينات (Conyers، Simpson ١٩٧٨). فقد خاب أمل السلطات القومية والإقليمية حين تبين أن حكومات المجتمع المحلي لا تحفل كثيرا بالأنشطة التنموية، مثل تحسين الزراعة، الطرق، والمدارس. وفي الوقت نفسه فإنهم ينفقون معظم الوقت والأموال في مشروعات تجارية صغيرة، (معظمها ليست ذات جدوى اقتصادية)، وفي حل النزاعات المحلية. إلا أن هذه الأمور تعد في نظر الناس في المنطقة من أكثر القضايا أهمية. ومن ثم فالحكومات المحلية في نظرهم تعد مؤسسات ناجحة نسبيا. معنى ذلك أن على المخططين والإداريين أن يعيدوا توجيه اتجاهاتهم نحو المهم وغير المهم من الأمور. ولكن أليس ذلك هو ما تدور حوله المشاركة المحلية؟

## هل يعرف الناس ماذا يريدون؟

إن المثال السابق من بابوا غينيا الجديدة يوضح مشكلة أخرى تواجه المخططين، وتلك هي مسألة ما إذا كان الناس حقيقة يعرفون ماذا يريدون، أو بمعنى آخر، ما إذا كان الناس يعرفون ما هو الأفضل بالنسبة لهم، إذ غالبا مايشكو المخططون من أنهم حين يسألون الناس عن أي شكل من أشكال التنمية يريدون رؤيتها في منطقتهم، فإنهم يحصلون على إجابات محدودة القيمة. فقد يطلب الناس المستحيل في بعض الأحيان (مثل توفير فرص عمل صناعية على نطاق واسع في منطقة ريفية، أو إنشاء مدرسة ثانوية في كل قرية)، وأحيانا لا يعدو الأمر ترديد قائمة طويلة من المشروعات التقليدية في التنمية (مدارس، وطرق، ومراكز صحية وهكذا)، حيث أبلغوا من السلطات أن هذه هي ما ينبغي عليهم أن يرغبوا فيها. وأحيانا أخرى يقولون إنهم لا يريدون تغيير أي شيء.

وهنا تكمن المشكلة الحقيقية، في أن المواطن العادي في الدول النامية، وبخاصة في المناطق الريفية، لا يعرف إلا القليل عن نطاق الخيارات المفتوحة أمامه، أو عن النتائج المترتبة على الخيارات المختلفة. ومن ثم فليس بمستغرب إذن، أنه سوف يسأل غالبا عن المستحيل، أو عما أخبره الآخرون بما ينبغي عليه أن يريد. ومن الطبيعي كذلك، بسبب الخوف من المجهول، أن يعبر عن رغبته في أن تبقى الأشياء على ما هي عليه، وبخاصة إذا كان هناك أي شكل من المخاطر المرتبطة بالبرنامج الجديد للتنمية. ومن ثم فإن عبارة يرددها المخططون أحيانا تحمل بعض الحقيقة، وهي أنهم يعرفون ما هو الأفضل للناس أكثر مما يعرفه الناس أنفسهم.

إلا أن الأمر يتعلق كذلك بتوجه المخططين وميولهم. فإذا كرس المخططون بعض الوقت لتعليم الناس حول البدائل المختلفة للتنمية المتاحة لهم، فالاحتمال كبير أن يتلقوا إجابات معقولة عن أسئلتهم. ولكن ذلك يتطلب الكثير من الوقت، ومن الصبر ومن الفهم، من جانب المخططين، أو من أولئك الذين يكلفون بجمع البيانات بالنيابة عنهم. ولا يتوقع أن تكون المسوح المختصرة، التي يجريها أناس من الخارج لمشروعات التنمية كافية لهذا الغرض. والأغلب أن تتم عملية توعية المجتمع عن طريق المتميزين، العاملين في الخدمات أو من خلال شكل من أشكال التخطيط اللامركزي، أو تنمية المجتمع الذي يتيح التفاعل وتبادل الآراء بين المخططين الحكوميين، والممثلين المحليين لفترة طويلة نسبيا.

وليس بأقل قيمة من ذلك استعداد المخططين لقبول حقيقة أخرى، وهي أن الناس، حتى ولو كانوا على وعي تام بالاختيارات المتاحة لهم، فإن الأولويات عندهم قد تختلف عن نظيرتها عند المخططين. مثال ذلك، كان يمكن للناس في المقاطعة الشرقية في بابوا أن

يختاروا تركيز جهودهم حول الأنشطة التجارية، وفض المنازعات، مهما كان لديهم من معلومات عن الأنشطة البديلة، يضاف إلى ذلك أن الجدوى الاقتصادية لنمو الأنشطة التجارية محدودة، فهي أمر لا يحظى بالأهمية، كما قد يعتقد البعض، لأن سكان المناطق الشرقية (كغيرهم في بابوا) يرون أن الغرض الرئيس لهذه الأنشطة ـــ مثل محل تجاري، أو عربة تجارية ـــ ليس هو كسب المال، وإنما الحصول على المركز والوجاهة. إن ملكية مشروع كهذا ليست فقط رمزا للمركز أو المكانة، ولكنها في الوقت نفسه تمكن المالك من أن يسدي الجمائل للجيران، كأن يبيعهم لأجل، أو يسمح لهم باستخدام عربته، ومن ثم يبني سلسلة من الالتزامات الاجتماعية، التي ترفع كذلك من مكانته. ولا يمكن تفسير هذا الاتجاه إلا في إطار التنظيم الاجتماعي والعادات المحلية، وإن كان ذلك لا يقلل من أهميته، كما أن حقيقة مواجهة المخططين لهذه الاتجاهات يعد أحد المخاطر التي يقابلونها، إذا حملوا الدعوة إلى المشاركة المحلية.

## ما المجتمع المحلي؟

في مناقشتنا للتخطيط بالمشاركة استخدمنا كلمة المجتمع المحلي عدة مرات دون تعريف لها. وقد استخدمنا مصطلحات المشاركة الشعبية، وإشراك المجتمع بالتبادل إلى حد ما، كما ناقشنا بتفصيل أكثر مفهوم تنمية المجتمع بوصفها إحدى الطرق الممكنه لتحقيق المشاركة. ومما جعل ذلك ممكنا أن لدى معظم الناس فهما عاما للمصطلح، حيث يميلون للتسليم، بأنه يمكن تقسيم السكان إلى مجتمعات مميزة تصلح لأن توفر أساسا للاتصال بين المخططين والناس. إلا أنه من الضروري عند هذه النقطة أن ننظر بعناية أكبر إلى مفهوم المجتمع المحلي، وأن نتساءل عما إذا كان من الممكن في الحقيقة استخدام المجتمعات كأساس للتخطيط بالمشاركة بهذه الطريقة.

إن الأمم المتحدةفي تقرير عن تنمية المجتمع، أشرنا إليه في الفصل السادس، تذكر: «تحتوي النظرية التي تنبني عليها تنمية المجتمع المحلي تحتوي ضمنا مفهوما عضويا فيزيقيا عن المجتمع (جماعة من الناس في اتصال مباشر وجها لوجه)، يرتبطون بقيم وأهداف عامة، مع تجانس أساسي في المصالح والتطلعات» (الأمم المتحدة، ١٩٧١، ص ١٢).

تقترح هذه الفقرة ثلاثة مؤشرات هامة يمكن أخذها في الحسبان عند البحث عن تعريف لمصطلح المجتمع، وعند محاولة تحديد المجتمعات على هذا الأساس:

أولا ـــ يتضمن مفهوم المجتمع عنصرا طبيعيا بشريا، إنه يفيد مجموعة من الناس يعيشون في منطقة جغرافية محددة، و يتفاعلون بعضهم مع بعض. وتعد البقعة الجغرافية، والتفاعل وجها لوجه، من المفاهيم الهامة. لذلك لا يمكن القول إن السكان الحاليين لقرية ما، والمقيمين

السابقين بها، والذين هاجروا إلى مكان آخر ينتمون إلى مجتمع واحد، ولأنهم، وإن كانوا ما يزالون يشتركون في بعض الأمور، الا أنهم لا يعيشون في المنطقة نفسها، كما أن كلمة (مجتمع) لا تستخدم لوصف ضاحية لإحدى المدن الكبيرة تقطنها طبقة متوسطة أو عليا، لأن الاتصال المباشر بين السكان محدود للغاية. و يتم التفاعل بين أعضاء المجتمع نتيجة للتبادل الاقتصادي، أو التضامن الاجتماعي، أو وجود شكل من التنظيم السياسي في داخل المجتمع، أو كل هذه العوامل مجتمعة.

ثانيا ــ عادة ما يظهر أعضاء المجتمع بعض الخصائص المشتركة، التي تساعد على تمييزهم بوصفهم جماعة. وليس من السهل التعميم في أي من هذه الخصائص ذات الأهمية طالما أن هذه الخصائص تختلف من مجتمع إلى آخر. إلا أننا نذكر من الخصائص الهامة: اللغة، والأصول القبلية والعنصرية، والدين، والثقافة، والقيم، وأسلوب الحياة.

ثالثا ــ و بسبب المؤشرات الأخرى، فيجب أن يتحقق للمجتمع ما تصفه الأمم المتحدة بتوافق أساسي في المصالح والغايات، ويحظى هذا الأمر بأهمية خاصة من وجهة نظر المخطط، لأنه يعني احتمال أن يكون لأعضاء المجتمع وجهات نظر متشابهة، حول احتياجات التنمية والمقترحات الخاصة بالمنطقة. و بالتالي، فمن السهل على المخطط أن يستشير الناس المحليين، وأن يصل إلى نوع من اتفاق الرأي، إذا كان يعمل من خلال مجتمعات مميزة.

و بناء عليه فإن مفهوم الأمم المتحدة للمجتمع يمكن أن يوفر أساسا لتعريف المقصود بالمصطلح، وتحديد المعايير التي يمكن استخدامها لتعرف المجتمعات. إلا أنه في الممارسة العملية مازال تعرف المجتمعات لكونه أساسا لتنمية المجتمع، ومشاركة المجتمع في الخطط، مهمة أكثر صعوبة مما يقترح التعريف.

ويختلف حجم هذه المشكلة اختلافا واضحا من مكان إلى آخر. ففي بعض المناطق يمكن أن نجد مجتمعات محددة بشكل واضح، و يعترف بها أعضاؤها على هذا النحو. مثال ذلك، القرى التقليدية في بعض المناطق الريفية، وهي وحدات متماسكة نسبيا، ومحددة بوضوح، ويمكن احتسابها مجتمعات لمعظم الأغراض. وذلك هو الحال في الهند، حيث استخدمت القرى التقليدية أساساً لبرنامج الدولة لتنمية المجتمع.

وفي بعض الأقطار يوجد اعتراف رسمي بدور المجتمعات المحلية، التي تستخدم لأغراض سياسية وإدارية وتخطيطية؛ مما يسهل تعرفها على الطبيعة، كما يعترف بها عامة من جانب السلطات القومية والجمهور. إن نجاح الصين في تعبئة أنشطة المجتمع المحلي يمكن أن يرد جزئيا إلى هذا الأمر.

أما في غير ذلك من الحالات فإنه من الصعوبة بمكان تعرف أي شكل من أشكال بنية المجتمع. فعلى سبيل المثال؛ كثير من المناطق الريفية، حيث لا يعيش الناس في مستوطنات نووية محددة يمكن تسميتها قرى، بل في تجمعات مبعثرة، يضم كل منها اثنتين أو ثلاثا من العائلات المرتبطة بعلاقات. إن إعادة توطين ملايين الناس في تنزانيا في السبعينات قد صمم للتغلب على هذه المشكلة، بإعادة تسكين الناس في قرى نووية، يمكن الاعتراف بها رسميا، واستخدامها للعديد من الأغراض التنموية، أما تعرف المجتمعات في كثير من المناطق الحضرية، فهو أمر أكثر صعوبة، بسبب حركة السكان، وغياب كل أنواع التنظيم الاجتماعي التقليدي.

ومن المشكلات الرئيسة في تعرف المجتمعات، وبخاصة لأغراض التخطيط، ما يتصل بكيفية تحديد حجم المجتمعات، لأن الحجم الأمثل يمكن أن يتغير، بناء على عوامل عدة، بما في ذلك الغرض الذي سوف يستخدم من أجله، مثال ذلك، المجتمعات التي سوف تستخدم أساساً لتخطيط وتنظيم المشروعات الصغيرة للمساعدة الذاتية، ينبغي أن تكون أصغر بكثير من تلك التي يتوقع أن تعمل كأجهزة للحكومة المحلية، والتي تستخدم الموظفين المهنيين، وتتحكم في مبالغ كبيرة من المال. وتعترف معظم المجتمعات التقليدية بالحاجة إلى مستويات مختلفة من التنظيم الاجتماعي لأغراض مختلفة. وهكذا نجد أنه لعدة أسباب قد تكون الأسرة الممتدة هي التنظيم الاجتماعي الوظيفي الوحيد، بينما لأسباب أخرى فإن مفهوم المجتمع قد يمتد ليشمل عشيرة أو قرية، أو حتى تجمعا إقليميا قبليا. وبالمثل فمن أجل تنمية المجتمع والتخطيط، من الضروري في الغالب تحديد سلسلة هرمية من التنظيمات الاجتماعية.

وهناك مشكلة خطيرة أخرى وهي، أنه حتى المجتمعات المحددة بوضوح قد لا تكون متجانسة تماما، أو خالية من الصراعات ومظاهر الفرقة الداخلية. وتختلف حدة الصراع بطبيعة الحال اختلافا كبيرا، فقد تكون أشد في قرية هندية تخضع لنظام الطوائف، منها في مجتمع فقير منعزل في أفريقيا، أو في كميون صيني. إلا أن كل المجتمعات لا تخلو من أفراد أو جماعات المصالح، تحركها أهداف وتطلعات مختلفة، بل متنافسة ومتصارعة. والحقيقة أن وجود هذا الصراع أو التنافس غالبا ما يساعد في الحفاظ على حيوية المجتمع بوصفه وحدة وظيفية. ومن هنا نجد أن مفهوم الأمم المتحدة عن التوافق الأساسي للمصالح والتطلعات في المجتمع، قد يشير إلى الوضع الأمثل، أكثر من الموقف الفعلي، ولا يؤدي ذلك إلى تعقيد عملية تعرف المجتمعات ذات الحيوية فحسب، ولكنه يجعل عمل المخطط، وكذلك إخصائي تنمية المجتمع، أكثر صعوبة. معنى ذلك أنه لا يمكن التسليم بأن كل أعضاء المجتمع

يتفقون في الرأي حول مستقبل التنمية في المنطقة، أو يمكن أن يستفيدوا منها بالتساوي. وسوف ننظر إلى بعض النتائج المترتبة على ذلك في الجزء التالي.

وختاما، يمكن القول إنه لا توجد طريقة مثالية أو يسيرة لتعرف المجتمعات. ومع أن مفهوم المجتمع يظل أداة مفيدة للمخططين، المعنيين بالمشاركة الشعبية، فإن المعايير المستخدمة لتحديد المجتمعات سوف تختلف كثيرا، وفقا لخصائص المنطقة؛ والغرض الخاص بالتخطيط، الذي يتطلب تحديد المجتمعات. وفي كثير من الحالات قد يكون من الضروري الاعتراف بسلسلة هرمية من المجتمعات لمقابلة الحاجات المختلفة. علاوة على ذلك، وإذا كان تحديد واستخدام المجتمعات للأغراض التخطيطية أكثر سهولة، متى كانت حدود المجتمعات معروفة رسميا، وداخلة ضمن الادارة المحلية، أو البناء السياسي، ومقبولة كذلك من جانب الناس أنفسهم، فلابد من التذكر أن هذه الحدود ستظل، إلى حد ما، تحكمية، وأن المجتمعات التي تحددها لن تكون متجانسة أو متحدة تماما.

## مشكلات التمثيل والصراع وعدم المساواة

إن حقيقة عدم وجود مجتمع متجانس تماما، أو خال من الصراع الداخلي تتصل بمشكلة عامة يقابلها المخططون: وهي تقرير أي الأعضاء في المجتمع ينبغي أن يشاركوا بالفعل في عملية التخطيط. وهي مشكلة واضحة وبخاصة حين تسعى وراء المشاركة من خلال برامج تنمية المجتمع، التي تعتمد اعتمادا كبيرا على قادة المجتمع، ودورهم في تعبئة باقي السكان، والعمل كحلقة اتصال بين المجتمع والمؤسسات الخارجية. إلا أنها تظهر كذلك في الأشكال الأخرى للتخطيط بالمشاركة، لأنه مهما كان المنهج المستخدم، فمن النادر أن تتحقق مشاركة كل عضو في المجتمع بشكل مباشر، ومن ثم فلابد من اختيار بعض الناس ممثلين، وهكذا يتعين على العالم الاجتماعي، حين يجري مسحا على منطقة مشروع ما، أن يقرر ما إذا كان سيستخدم المقابلة مع عينة عشوائية من السكان، أو يعتمد على المعلومات المستقاة من قادة المجتمع (الأمر الذي يثير التساؤل نفسه كالحال في مشروعات تنمية المجتمع)، أو يعقد اجتماعات عامة، يتاح لكل فرد فيها أن يعبر عن آرائه. وبالمثل فإن العاملين في الخدمات يجب أن يقرروا أي الأعضاء في المجتمع سوف يعملون من خلالهم، بينما تقوم الحكومة المحلية على مبدأ التمثيل، سواء عن طريق الانتخاب المباشر، أم غير المباشر.

وتكمن المشكلة في أنه، وبغض النظر عن المنهج المستخدم في اختيار الممثلين، لا يمكن ضمان أن من وقع عليهم الاختيار سوف يعبرون بكفاءة عن آراء المجتمع في جملته، أو حتى

عن أغلبية أعضائه. وفي الحقيقة توجد قواعد أساسية يمكن اتباعها للحصول على أفضل تمثيل ممكن. وسوف ننظر على سبيل المثال، في الفصل الثامن إلى طرق اختيار عينة ممثلة للسكان، لإجراء مقابلات معها في مسح اجتماعي. أما العاملون في تنمية المجتمع أو الخدمات، فعليهم أن يعملوا من خلال أولئك الناس الذين ينظر إليهم على أنهم قيادات من جانب أغلبية السكان. كذلك في حالة الحكومة المحلية، توجد طرق جيدة وأخرى رديئة لإجراء الانتخابات. ولكن أبعد من هذه النقطة فمن الصعب الوصول إلى تعميمات. كما أشرنا في الجزء الخاص بالحكومة المحلية، من أن الانتخابات المباشرة لا تؤدي بالضرورة الى تمثيل أكثر فعالية من بعض أشكال الانتخابات غير المباشرة.

وهناك مشكلة أخرى، وهي أن القواعد أو المناهج ذات الفعالية في الدول المتقدمة لا تنطبق دائما في أقطار العالم الثالث، ولذلك إذا رغب أحدهم في إجراء مقابلات لعينة من الأسر على أنها جزء من مسح اجتماعي، عليه أن يقرر أولا كيف يحدد الوحدة المعيشية، لأن ــ مفاهيم مثل الوحدة المعيشية والأسرة، تختلف اختلافا كبيرا من مجتمع إلى آخر في العالم الثالث، وعادة ما تكون مختلفة تماما عن تلك المستخدمة في العالم المتقدم، و بالمثل تصبح الانتخابات المباشرة اكثر صعوبة في التطبيق، وأقل في القيمة في الدول النامية، حيث الناس أقل ألفة باختيار قادتهم عن طريق التصويت السري، فمن الحقائق البارزة للحكومات المحلية في المناطق الشرقية لبابوا غينيا الجديدة أن أعضاء هذه الحكومات يمكن اختيارهم بالأساليب التقليدية، بدلا من التصويت إذا رغب الناس في ذلك.

بل إن الموقف يصبح أكثر تعقيدا ــ وغالبا ما يكون ــ إذا كانت المنطقة أو المجتمع الذي يختار عنه الممثلون يتكون من جماعات ذات مصالح مختلفة، وربما متعارضة، ولكل منها بناؤها القيادي الخاص بها. فإذا كان مجلس الحكم المحلي Council Ward، يغطي عشيرتين أو جماعتين لغويتين مختلفتين مثلا، فقد يكون من المستحيل اختيار شخص واحد يستطيع تمثيل المنطقة كلها بكفاءة. ومن الحكمة عادة في مثل هذه الحالات تقسيم المنطقة إلى منطقتين، ولو أدى ذلك إلى أن تصبح المنطقة أصغر كثيرا من المتوسط. و بالمثل فإن العاملين في تنمية المجتمع أو في الخدمات، يواجهون مشكلات حادة، في حالة وجود قيادتين متنافستين في المجتمع الذي يعملون فيه، حيث يصبح من المستحيل الاتصال بقائد منهم دون أن يؤدي ذلك إلى نفور واستعداء العاملين من القيادة الأخرى.

وتفرز هذه المشكلة نتائج أشد خطورة في حالة وجود مظاهر واضحة لعدم المساواة في داخل هذه المجتمعات، كما يظهر في كثير من أجزاء أمريكا اللاتينية وآسيا، و بدرجة أقل في عديد من الدول الأخرى. و يكمن الخطر في مثل هذه المواقف في أن أولئك الذين

يختارون لتمثيل المجتمع هم أولئك الذين يتمتعون بمستوى أفضل اقتصاديا واجتماعيا، ومن ثم فهم يستخدمون مراكزهم بوصفهم ممثلين للمجتمع للسعي وراء مصالحهم الخاصة، الأمر الذي يؤدي الى زيادة مظاهر التفاوت القائمة. وهذه هي إحدى المشكلات العامة، التي يقابلها العاملون في الخدمات، حيث يجدون أنه من الأ يسر، في الغالب، العمل مع الأعضاء التقدميين في المجتمع، الذين يتمتعون عادة بوضع اقتصادي اجتماعي أفضل. و بالمثل نجد أعضاء مجالس الحكم المحلي في معظم الدول في وضع أفضل، عادة من معظم الناس في المجتمع، بل وغالبا ما يستخدمون مراكزهم في الحكومة المحلية، لزيادة ثرواتهم، والارتفاع بمراكزهم.

وتقدم الهند مثالا جيدا للمشكلات المرتبطة بمحاولة تحقيق التخطيط بالمشاركة، في مثل هذه البيئة. فقد رأينا في الفصل الرابع كيف أن ما يسمى (بالثورة الخضراء) قد أفادت فقط أولئك الزراع الأكثر ثراء وتقدمية، كما أشرنا في الفصل السادس إلى أحد أهم أوجه النقد للبرنامج الهندي في تنمية المجتمع، كونه لم يخفف من مظاهر عدم المساواة الاقتصادية والاجتماعية، حيث يتحكم في البرنامج الأكثر قوة من أعضاء المجتمع، وهم في الوقت نفسه، وفي معظم الحالات من القادة السياسيين.

من المؤكد في مثل هذه الظروف أن يصبح من الصعب التفاؤل بالتخطيط بالمشاركة، وبخاصة بالنسبة لأي محاولة للحصول على المشاركة من خلال المناهج التقليدية في تنمية المجتمع. ولذلك يمكن التعاطف مع ناقد مثل أندريه فرانك Andre Frank حين يشير إلى أنه في أقطار، مثل تلك التي في أمريكا اللاتينية، حيث المجتمع الريفي مشحون بالصراع، لأنه جزء لا يتجزأ من البناء الطبقي المتفجر للنظام الرأسمالي، فإن الاتجاهات التقليدية في تنمية المجتمع تصبح غير ذات قيمة. ومن رأي فرانك، أنه ينبغي على برامج تنمية المجتمع أن تعبىء المزارعين، وتساعدهم في مواجهة ملاك الأراضي والتجار والسلطات السياسية والعسكرية، التي تستغلهم وتظلمهم (Frank ١٩٦٩ ص ٢٥١). هذا التوجه، كما رأينا في الفصل السادس، هو الذي أخذت به دول مثل الصين.

## فجوة الاتصال

أشرنا في مناسبات عدة الى ما يمكن تسميته بفجوة الاتصال بين المخططين أو الاداريين، الذين يعدون الخطط، أو يجمعون المعلومات التي تبنى عليها الخطط، و بين الناس العاديين، الذين يحاولون إشراكهم في عملية التخطيط. فقد أشرنا على سبيل المثال، في الفصل السادس، إلى أن العلماء الاجتماعيين، الذين يقومون بدراسة موجزة لمنطقة ما قلما يستطيعون في الوقت المحدود المتاح لهم أن يتصلوا بشكل فعال مع الناس

المحليين. حتى العاملون في الخدمات، الذين يقيمون في المنطقة، كثيرا ما يعدون غرباء في نظر بقية الناس في المجتمع. كما بينا أن أنظمة الحكم المحلي، التي أقيمت خلال فترة الاستعمار لم تقبل كوسيلة للمشاركة من جانب كثير من المجتمعات، لانها بنيت على مفاهيم غريبة للتنظيم السياسي واتخاذ القرار. كما ذكرنا أن إحدى المشكلات الرئيسة التي يقابلها العامل في تنمية المجتمع، تدور حول دوره بالنسبة لأعضاء المجتمع الذي يعمل فيه.

وليس لهذه المشكلة من حل يسير، إذ يكمن السبب الأساسي في الفجوة الكبيرة بين بيئة المخططين والإداريين أو العاملين في الخدمات، وبين الناس الذين يسعون إلى الحصول على مشاركتهم. هذه الفجوة لا تؤدي فقط إلى صعوبات عملية في الاتصال كمشكلات اللغة، وإنما إلى اختلافات في الميول والتوقعات كذلك، وإلى مشاعر متبادلة من الشك وعدم الثقة والمقاومة والسخرية.

إن الأسلوب الوحيد للتغلب على هذه المشكلة هو محاولة سد هذه الفجوة بطريقة ما. يحاول الأنثروبولوجيون ذلك، بمعيشتهم في المجتمع حتى يشعروا أنهم قد قبلوا فيه إلى درجة ما. ومع ذلك وحتى إذا شعر الأنثروبولوجي أنه قد قبل، تظل الفجوة الاجتماعية الثقافية قائمة، على الأقل في عيون الناس المحليين. وفي حالة العاملين في الخدمات، كما رأينا، هناك اتجاه في بعض الدول نحو تحسين فعالية هؤلاء العاملين، من خلال العناية باختيارهم وتدريبهم وتشجيعهم على المعيشة أعضاء في المجتمع. ومع ذلك فما تزال المشكلات قائمة وبخاصة أنه في معظم أنحاء العالم يعد العاملون في الخدمات من موظفي الحكومة، ومن ثم فلهم توقعاتهم وطموحاتهم المتصلة بالمرتبات، وظروف المعيشة، والمركز، وفرص الترقية وغيرها. كما توجد اتجاهات في دول عديدة نحو السعي وراء أنظمة أفضل للحكم المحلي للقرية أو المجتمع، وان لم يصل الأمر الى نظام مثالي.

وربما يقدم توجه تنمية المجتمع أعظم إمكانية لتضييق هذه الفجوة، إن لم يمكن التخلص منها تماما، وبخاصة إذا تيسر الجمع بينه وبين نظام للحكم المحلي، واللامركزية الإدارية. ومع ذلك، ومن مناقشتنا المختصرة للبرنامج الهندي في تنمية المجتمع، فقد تبين صعوبة إنشاء مثل هذه البرامج وإدارتها إدارة فعالة. وحتى دول مثل الهند لم تستطع علاج مشكلة الفجوة بين أعضاء المجتمع، وبين أولئك الذين يقدمون المساعدة التنظيمية والفنية.

ولعل الصينيين قد أحرزوا تقدما أكبر من دول كثيرة، في سد الفجوة بين المخططين والناس. تحقق ذلك جزئيا من خلال الجمع الفريد بين التخطيط من أعلى إلى أسفل، ومن أسفل إلى أعلى، ومن كون المخططين المحليين والعاملين في الخدمات والإداريين قد اندمجوا كثيرا في المجتمع وأكثر مما يوجد في معظم الأقطار الأخرى. بل أصبح الأطباء الحفاة في

الصين نموذجا للعاملين الصحيين في المجتمع المحلي في العالم النامي. وقد لا يكون معروفا على نطاق واسع أن عددا كبيرا من الوظائف الإدارية في الصين التي يختص بها فئة من موظفي الحكومة في الدول الأخرى، يقوم بها أعضاء من المجتمع المحلي (Conyers، ١٩٧٧). وعلى الرغم من أن ذلك يعد أحد المجالات، التي يبدو أنها شهدت تغيرات منذ وفاة الرئيس ماو إلا أنه لا يوجد دليل على أن الصين سوف تتخلى تماما عن توجه تنمية المجتمع في التنمية والتخطيط. ولكن، وكما أشرنا، مازالت هناك عقبات رئيسية تعترض نقل النظام الصيني إلى دول أخرى.

## مشكلة التوقعات غير المتحققة

أشرنا فيما سبق إلى أن الناس، ولأسباب واضحة، يعرضون عامة عن المشاركة في التخطيط، إذا شعروا أن مشاركتهم لن تترك إلا أثرا ضئيلا، أو لا تترك أي أثر على ما يجري في الواقع. وقد يشعرون بذلك في بعض الأحيان، لأنهم لا يفهمون عملية اتخاذ القرار، وبالتالي لا يدركون كيف يمكن لمشاركتهم أن تترك تأثيرا ما. إلا أنه في أحيان كثيرة قد يعزى هذا الشعور إلى تجارب سابقة شارك فيها الناس، دون أن يكون لذلك أثر يذكر على مجرى الأحداث. أو بمعنى آخر، إن الناس يحجمون عن المشاركة لعدم الوفاء بتوقعاتهم في الماضي.

إن المشكلة الرئيسة، من وجهة نظر المخططين، أن هذا الاتجاه غالبا له تبريره، لأنه في مناسبات كثيرة قد لا يمكن الوفاء بتوقعات الناس. يعزى ذلك إلى عدة أسباب، أوضحها أنه بسبب نقص المعلومات، عادة ما يطلب الناس أشياء يتعذر توفيرها. و يتصل ذلك بالسؤال الذي سبق طرحه وهو؛ هل يعرف الناس حقيقة ما يريدون؟، وكما اقترحنا وقتئذ، فالحل الوحيد هو محاولة شرح الاختيارات المتاحة وغير المتاحة لهم، حتى لا يميلوا إلى طلب المستحيل.

سبب آخر يتصل بعدم كفاية المعلومات أو المعرفة، إذ قد يفكر الناس أحيانا أن مشاركتهم سوف تحقق لهم أكثر بكثير مما يمكن أن تحققه بالفعل. مثال ذلك أن من المشكلات الشائعة التي تواجهها الحكومات المحلية حين يطلب من الناس دفع ضريبة سنوية، أو رسوم، يعلون ذلك في مقابل مشروع تنموي أو خدمة ما (مثل طريق أو مدرسة) في منطقتهم، فإذا لم يروا نتيجة لذلك بعد بضع سنين، يبدأ اهتمامهم بالحكومة المحلية في التضاؤل، ويمتنعون عن دفع الضريبة. ومرة أخرى فالحل الأمثل لهذه المشكلة محاولة شرح أسلوب عمل النظام، حتى يعرف الناس أين تذهب نقودهم. وربما يمكن بالنسبة للمثال

السابق استبدال الضريبة الإلزامية للحكومة المحلية بنظام للتبرعات الطوعية لمشروعات تنموية معينة، حتى يرى الناس نتائج مباشرة لأموالهم.

والسبب الثالث لعدم الوفاء بتوقعات الناس يتصل بما يتقدم به الناس من طلبات أو اقتراحات، التي وإن جاءت معقولة تماما، إلا أنها لا تُضمن في الخطط. ويحدث ذلك نتيجة لقيام المخططين بوزن آراء الناس في مقابل العوامل المتعارضة معها، وقرارهم بناء على ذلك أن هذه العوامل أكثر أهمية. مثال ذلك، اتخاذ قرار بالمضي في مشروع جديد للتعدين، على الرغم من معارضة الناس في المنطقة، لأن هذا المشروع ذو أهمية حيوية للتنمية الاقتصادية على مستوى الدولة. أو قد يحدث ذلك لأن المخططين ببساطة يتجاهلون آراء الناس. إذ في بعض الحالات قد تكون استشارة الناس لفتة مجردة من جانب المخططين لإرضاء السياسيين، أو غيرهم من الداعين إلى التخطيط بالمشاركة، وإن لم تكن عندهم النية للأخذ بنتائج هذه الاستشارة. وتجنبا لهذا الموقف فإنه من الأهمية بمكان بالنسبة للمخططين ألا يسألوا الناس آراءهم، ما لم يكونوا مستعدين لإعطاء هذه الآراء الاهتمام الكبير. فإذا حدث بعد ذلك ووجدوا استحالة في مقابلة طلبات الناس، فلابد أن يبذلوا بعض الجهد في شرح ذلك للناس.

وفي بعض الحالات، يتم بالفعل دمج مطالب أو مقترحات الناس في خطط المشروع، ولكن يظل الناس مع ذلك مخدوعين، لأن المشروع، لسبب أو لآخر، قد أخفق. مثال ذلك، وبناء على طلبات من أهالي منطقة ما، قد تقدم الحكومة مساعدات مالية وفنية من أجل إقامة مشروع تجاري محلي، ولكن المشروع يخفق في وقت لاحق. وعلى الرغم من أن إخفاق المشروع لا يرجع، في قليل أو كثير، إلى مشاركة الناس في مراحل التخطيط، فقد يشعر الناس أن الأمر لا يستحق مزيدا من الجهد.

وقد تحدث نتيجة شبيهة بذلك، إذا لم يرى الناس نتائج سريعة لمشاركتهم. ولذلك فعادة ما يطلب من أعضاء مجالس الحكومة المحلية في وقت مبكر، تقديم مشروعاتهم الحكومية، لضمها إلى ميزانية السنة المقبلة، أو إلى خطة السنوات الخمس القادمة. ويقع كثير من هؤلاء في حيرة، لأنهم يتوقعون بدء العمل مباشرة فور اقتراح مشروع ما. وهي مشكلة شائعة في التخطيط، لأن الشخص العادي يميل إلى التفكير في إطار حاجاته العاجلة، بينما التخطيط — وفقا لتعريفه — يتضمن اتخاذ قرارات للمستقبل، وقد يعني المستقبل أحيانا عدة سنوات قادمة.

إن كيفية مقابلة توقعات الناس، حتى لا ينخدعوا تعد إذن مشكلة مركبة، وحلها ليس باليسير. إلا أن مناقشتنا تقترح درسين هامين للمخطط: أولا — ينبغي ألاّ نطلب من الناس

المشاركة، إلا إذا كنا سنعطي لآرائهم اهتماما جادا. ثانيا ــ إن أي نظام لاتخاذ القرار ينبغي أن يظل بسيطا بقدر الإمكان. ولابد من تخصيص الوقت لشرحه للناس، حتى يمكنهم المشاركة الفعالة.

## المشاركة مقابل السرعة والكفاءة

من العوامل التي لا تشجع في بعض الأحيان توجه التخطيط بالمشاركة، أن هذا التوجه في العادة ليس هو الطريق الأسهل أو الأكثر كفاءة في التخطيط، وذلك إذا قيست الكفاءة بحجم الوقت، والمال، والجهد المطلوب لمقابلة هدف ما. إن إشراك المجتمعات المحلية في عملية التخطيط يتطلب قدرا كبيرا من الوقت والمال والقوة العاملة وبخاصة إذا تم ذلك على أكمل وجه. ويعد الوقت مهما بصفة خاصة. وقد أكدنا خلال هذا الفصل، والفصل السادس على الحاجة إلى الوقت الكافي لمعرفة المجتمع وكسب قبوله، ولشرح أسلوب اتخاذ القرارات والاختيارات المتاحة لهم. وعلى ذلك فإن المشاركة الشعبية تزيد من طول عملية التخطيط، ومن تكلفته كذلك، الأمر الذي دفع ببعض المخططين إلى عده أسلوبا أقل كفاءة في اتخاذ القرارات، وبخاصة إذا كان لابد من اتخاذ القرارات على وجه السرعة.

ويتطلب التخطيط بالمشاركة كذلك قدرات تنظيمية كبيرة، ان نجاح أي محاولة لتحسين نوعية العاملين في الخدمات أو لا مركزية التخطيط، أو اقامة نظام فعال للحكم المحلي يتوقف، ولو جزئيا، على وجود بناء تنظيمي فعال، واقامة هذا البناء يتطلب الوقت والانفاق والتنظيم السياسي، وقد أشرنا في مواقع عدة الى أن منجزات الصين، يمكن نسبتها، الى حد كبير، الى التنظيم الاداري والسياسي، وذلك من الصعب نقله الى جهات أخرى.

وأخيرا فإن المشاركة الشعبية تزيد من تعقيد عملية التخطيط إلى حد كبير. إنها تطرح قضايا جديدة ينبغي أخذها في الحسبان، كما تثير أنواعا مختلفة من المطالب، التي لا يمكن مقابلتها بسهولة. أو بعبارة أخرى عادة ما يكون اتخاذ القرارات أكثر سهولة، دون محاولة استشارة السكان المحليين، وبخاصة عند احتمال أن تختلف آراؤهم عن آراء الآخرين في عملية التخطيط.

إن الرد الصريح على هذه الحجج هو أن ذلك هو الثمن الذي لابد من دفعه في سبيل المشاركة الشعبية. فليس الغرض من التخطيط بالمشاركة أن تكون عملية التخطيط أكثر بساطة أو كفاءة ــ على الأقل ليس بالمعنى الذي يستخدم به اصطلاح كفء هنا ــ ولكن الغرض هو التأكد من أن الأحوال والحاجات المحلية مأخوذة في الحسبان، مع إتاحة الفرصة

للنـاس كـي يـكـون لهـم رأي في التنمية الخاصة بهم. فإذا كان المخططون مخلصين حقا في الدعوة إلى المشاركة الشعبية، فيجب أن يكونوا مستعدين لقبول التكاليف المرتبطة بها.

## المصالح المحلية مقابل المصالح الوطنية (القومية)

والمشكلة الأخيرة التي نعالجها في هذا الفصل هي التعارض بين المصالح القومية والمحلية. فإذا شاركت المجتمعات المحلية في عملية التخطيط فلا يمكن تجنب التعارض، الذي يظهر عاجلا أو آجلا، بين أولويات وأهداف الحكومة القومية.

وكثيرا ما يعود هذا التعارض ببساطة إلى اختلاف في وجهات النظر، إذ يرى المجتمع المحلي الموقف من وجهة نظر محلية، بينما على المخططين على المستوى القومي أن ينظروا إلى حاجات الدولة بوجه عام. مثال ذلك، في حالة التخطيط التربوي، قد يحرص كل مجتمع على طلب مدرسة جديدة، أو مدرسة أفضل، بينما الحكومة القومية في ضوء معرفتها بالموارد المتاحة والمحدودة، عليها أن تحدد أي المناطق في أمس الحاجة لخدمات التعليم. ومع ذلك يمكن أن يظهر في بعض الأحيان اختلاف أكثر عمقا، حول السياسة بين المجتمع المحلي والقومي. فإذا أخذنا مثال التخطيط التربوي مرة أخرى، فقد يحمل المجتمع المحلي أفكارا مختلفة بالنسبة للمنهج الدراسي واللغة المستخدمة في المدارس. بل في حالات متطرفة قد يتحول التنظيم المجتمعي المحلي إلى جماعات ضغط سياسية، بهدف تغيير الحكومة القومية أو التخلص منها.

إذا نشأ هذا الصراع فإن المخططين سيواجهون معضلة. فإذا خضعوا لمطالب المجتمع المحلي، فعليهم أن يضحوا بالأهداف القومية — وفي دولة تحاول أن تحقق تنمية اجتماعية واقتصادية سريعة، بموارد محدودة للغاية، فإن ذلك ليس بالأمر الهين. وأحيانا قد لا يتيسر مقابلة المطالب المحلية. مثال ذلك، تعذر إنشاء مدرسة في كل مجتمع محلّي في وقت واحد. ولكن، وكما رأينا في الجزء السابق، إذا تجاهل المخططون المطالب المحلية فسرعان ما يصاب الناس بالإحباط، و ينقلب مفهوم التخطيط بالمشاركة إلى مهزلة.

ويمكن أن يتعاظم الصراع بين المصالح القومية والمحلية، في حالة لا مركزية التخطيط، إلى الحد الذي لا يمنح المجتمعات المحلية حق تقديم الاقتراحات، حول نوع التنمية التي يريدونها لمنطقتهم فحسب، ولكن يمنحها حق وضع هذه المقترحات موضع التنفيذ. وكما أوضحنا في الجزء الخاص باللامركزية في التخطيط، في الفصل السادس، فإن المشاركة تزداد فعالية إذا أمكن للناس تنفيذ خططهم. ولكن يظل تهديد الأهداف والسياسات القومية أكثر خطورة. وقد رأينا كيف أن الدول تستجيب بطرق مختلفة في مواجهة هذا الموقف، حيث

يتوقف الأمر، ولو جزئيا، على الأهمية النسبية للأهداف القومية والمصالح المحلية. وتميل كثير من الدول إلى التخفيض من سلطة الأجهزة المحلية في اتخاذ القرار، أو التأكد من أن مصالح الحكومة القومية ممثلة تمثيلا كافيا في هذه الأجهزة، بينما نجد البعض الآخر مستعدا لزيادة هذه السلطة المحلية في اتخاذ القرار، مع احتمال أن يكون ذلك على حساب المصالح القومية.

ومرة أخرى لا يوجد حل سهل أو عام لهذه المشكلة إذ يعتمد الأمر كثيرا على الموقف السياسي الخاص، وأولويات التنمية في كل دولة. ويمكن تخفيف الصراع بين المصالح القومية والمحلية بإنشاء بناء تنظيمي فعال، يمتد من القرية إلى المستوى القومي. ومن خلال هذا التنظيم يمكن بقدر الامكان دمج التخطيط المحلي في نسق التخطيط القومي، وسوف يخفف ذلك من المشكلة، ولكنه لا يقضي عليها، وعلى المخططين أن يتقبلوا درجة ما من الصراع، لا يمكن تجنبها في التخطيط اللامركزي.

## خاتـمـة

## مستقبل التخطيط بالمشاركة

بعد استعراض كل المشكلات المتعلقة بالتخطيط بالمشاركة، من السهل أن نفهم؛ لماذا يحمل كثير من المخططين شكوكا كبيرة حول واقعيته أو حول قيمته. وتبنى هذه الشكوك على الصعوبات الهائلة، أمام الحصول على المشاركة الشعبية، وعلى كون المشاركة تزيد كثيرا من تعقيدات عملية التخطيط. ومع ذلك، وعلى الرغم من كل هذه العقبات، فإن الحجج التي تحبذ المشاركة، والتي ناقشناها في مطلع الفصل السادس، لها وزنها، لدرجة أن المشاركة مازالت هدفا هاما معلنا في معظم الدول، حتى وإن لم يبذل جهد يذكر لتحقيقها في الواقع الفعلي.

وطالما أن كثيرا من المخططين يواجهون ذلك الموقف، الذي يحاولون فيه إشراك المجتمعات المحلية، إلى أكبر حد ممكن في عملية التخطيط، على الرغم من المشكلات المتصلة بذلك، قد يكون من المفيد أن نلخص النتائج الرئيسة التي وصلنا إليها في هذا الفصل على النحو الآتي:

**أولا** ــ ذكرنا عدة مرات الحاجة إلى بناء تنظيمي، يمتد من المستوى القومي إلى المستوى المحلي. ومن خلاله يمكن تحقيق الاتصال حول قضايا التخطيط. وينبغي أن تعطى الصلاحية لكل مستوى لاتخاذ القرارات حول المسائل، التي يمكن حلها بفعالية على ذلك المستوى، كما ينبغي أن يكون له بعض الصلاحية، إن أمكن، في وضع هذه القرارات موضع التنفيذ. ويمكن أن يساعد ذلك على تكامل الخطط المحلية في عملية التخطيط القومي، الأمر الذي يقلل من الصراع بين المصالح القومية والمحلية، ويزيد من الفرص لمقابلة المطالب

والحاجات المحلية.

**ثانيا** ــ إن أكثر المستويات أهمية بالنسبة للمشاركة المحلية، ربما يكون المجتمع المحلي أو القرية، حيث يمكن بشكل مباشر إشراك أكبر عدد ممكن من الناس. إلا أنه لابد أن نتذكر أنه لا يوجد طريق سهل لتحديد حدود المجتمع المحلي، وأن المجتمعات ليست وحدات بسيطة ومتجانسة.

**ثالثا** ــ من الضروري أن يشارك الناس في اتخاذ القرارات، وفي تنفيذها، بالنسبة للأمور التي يرونها هامة، حتى لو لم تكن كذلك في نظر السلطات على المستويات العليا. و يرتبط ذلك بكون المشاركة الشعبية ينبغي أن تؤخذ بجدية من جانب هذه السلطات. فليس هناك داع لنطلب إلى الناس المشاركة في التخطيط، ما لم توجد النية لأخذ آرائهم على محمل الجد ودمجها بالخطط.

**رابعا** ــ ينبغي أن يعطي المخططون اهتماما كافيا لمشكلات الاتصال مع المجتمعات المحلية، مع الاعتراف بالصعوبات في تعرف أناس يمثلون مصالح المجتمع تمثيلا صحيحا، وفجوة الاتصال بين المخططين والناس. وعليهم أن يبذلوا كل جهد للتغلب على هذه المشكلات، بالطرق التي ناقشناها. وفي الوقت نفسه عليهم أن ينتبهوا إلى أن كثيرا من المعلومات التي يحصلون عليها من المجتمعات المحلية، قد تكون متحيزة بدرجة ما، بسبب هذه العقبات.

وعلى المخططين أن يتذكروا كذلك أن أي شكل للتخطيط بالمشاركة، ينبغي أن يحتوي على مضمون تعليمي هام. هذا النوع من التعليم عملية ذات اتجاهين. إذ لابد أن يستوعب الناسَ أسلوب العمل في نسق اتخاذ القرار، و يتعرفوا البدائل المتاحة لهم، حتى يمكنهم المشاركة بفعالية، وفي الوقت نفسه ينبغي أن يتعلم المخططون كيف يقدرون و يتفهمون الحاجات والاتجاهات المحلية.

أما النقطة الثانية التي قد يرغب المخططون في وضعها نصب أعينهم، فهي أن هذه المشاركة سوف تؤدي حتما إلى بعض التعارض بين المصالح القومية والمحلية. وإذا أمكن تخفيف هذا التعارض نوعا ما، فإنه لا يمكن القضاء عليه تماما، حيث يمكن أن تختلف هذه المصالح في بعض الأحيان. ومن الأهمية أن نتذكر هنا، أن الغرض العام للتخطيط بالمشاركة هو التمكين لوجهات النظر المحلية من أن تؤخذ في الحسبان، ومن ثم فإن بعض الصراع لا يمكن تحاشيه. وقد يكون من المفيد في هذا الإطار أن نذكّر أنفسنا بأن التخطيط هو بعد كل شيء عملية سياسية تتنافس فيها مصالح مختلفة، للتأثير على ما يتخذ من قرارات، و بالتالي للإفادة من هذه القرارات. ومن هذه الزاوية يمكن النظر إلى المشاركة المحلية على أنها

إدخال جماعات ذات مصلحة أو اهتمام مشترك في عملية التخطيط، الأمر الذي يزيد من المنافسة وما قد تتضمنه من صراع.

وأخيرا فمن المهم أن نعترف بأن التخطيط بالمشاركة ليس أكثر الطرق كفاءة في اتخاذ القرارات. إنها حتما تزيد من طول عملية التخطيط، وتجعلها أكثر كلفة وأكثر تعقيدا. وعلى المخططين قبول ذلك بدلا من معارضته، بوصفه الثمن الذي لابد من دفعه في سبيل المزايا التي تحققها المشاركة الشعبية. وكما هو الحال في كثير من جوانب التخطيط الاجتماعي، فلابد من قياس الفوائد على أساس الكسب المادي، أو باستخدام مفاهيم مثل الكفاءة.

وفي الختام نورد فقرتين لكاتبين، يتناولان مشكلات المشاركة من وجهات نظر مختلفة تماما، وإن كانا قد وصلا وبشكل ملحوظ إلى نتائج متشابهة. يشير عالم السياسة الأمريكي ملتون إزمان Milton Esman، في مقال عن الإدارة والتخطيط إلى ما يأتي:

«إن رومانسية المشاركة ينبغي ألا تقود الإداريين إلى توقع نتائج، بدون معاناة لهم أو للمواطنين. فالمشاركة سوف تولد الصراع، وتزيد من أعباء العمل على الموظفين، ولكن على أمل أن تزيد من ملاءمة وفعالية الخدمات التنموية العامة» (Esman، ١٩٧٤، ص٢٣). في حين يكتب الرئيس كاوندا، رئيس زامبيا في شرحه لأهمية اللامركزية في بلده:

«نحن في حاجة لأن نتذكر أنه لا يمكن قياس الكفاءة كلية، أو بشكل رئيسي، على أساس النتائج التي يمكن تحويلها إلى تقديرات كمية. إن حقيقة اللامركزية، وحصول الناس على صلاحية أن يعملوا أشياء لأنفسهم، وأن يوجهوا شئونهم بأنفسهم، من شأنها أن تفرز نتائج تتصل بالكرامة الإنسانية، وتحقيق الإنسان لذاته. وهي أمور لا يمكن التعبير عنها بطريقة احصائية. ومع ذلك تظل أمورا لها أهمية بالغة تتصل بنوعية الحياة التي يحياها الناس عندنا» (Kaunda، ١٩٧٤، ص٣٦).

# الفصل الثامن

# المعلومات للتخطيط الاجتماعي

وصف الجزء الثاني مختلف مجالات التخطيط الاجتماعي، لممارستها في العالم الثالث. أما في هذا الجزء من الكتاب، فيتركز الانتباه على المناهج المستخدمة في التخطيط الاجتماعي، والمهارات المطلوبة للمخطط الاجتماعي، والبناء التنظيمي الذي يتم التخطيط الاجتماعي في إطاره. ويبدأ هذا الفصل بدراسة حاجات التخطيط الاجتماعي من المعلومات.

إن أي شكل للتخطيط يتوقف على المعلومات، طالما أن التخطيط في جوهره عملية لاتخاذ القرار، ومن المستحيل اتخاذ قرارات عقلانية، لو اقتصرنا على التخمينات، بدون المعلومات. ولا يستثنى من ذلك التخطيط الاجتماعي، ولكن الاغراض التي تتطلب من أجلها المعلومات، ومناهج ومشكلات جمعها وتحليلها وتخزينها يتطلب فهما ومهارات خاصة. وهذه هي موضوعات هذا الفصل.

## قياس التنمية الاجتماعية

إن حاجات التخطيط الاجتماعي للمعلومات ترتبط بالقضية الاساسية في قياس التنمية الاجتماعية. وقد تضمنت الفصول السابقة إشارات إلى الحاجة إلى معلومات عن الاحوال الاجتماعية والبناء الاجتماعي للمجتمع، وتوفر الخدمات الاجتماعية، والعادات الاجتماعية، والميول، وعدم المساواة بين مختلف الجماعات الاجتماعية وهكذا. أو بمعنى آخر عبرنا عن الحاجة إلى إمكانية قياس الجوانب المختلفة للتنمية الاجتماعية. وفي هذ الجزء من الفصل ندرس لماذا يحتاج المخطط الاجتماعي في الأغلب لقياس التنمية الاجتماعية، وما ينبغي عليه في الواقع أن يقيسه، والمشكلات التي يمكن أن تنشأ في قيامه بذلك.

### ١ـ لماذا تقاس التنمية الاجتماعية؟

هناك ثلاثة أسباب رئيسة تفسر السبب في أنه من المفيد أو الضروري قياس التنمية الاجتماعية وهي:

أولاً- قد يكون من الضروري الحصول على معلومات عن الأوضاع الاجتماعية القائمة، أو الحالة الحاضرة للتنمية الاجتماعية. وقد يكون ذلك مطلوبا لأغراض وصفية فقط. أو للمساعدة في تعرف المشكلات او صياغة السياسات والبرامج. وذلك هو الاغلب. ومثال ذلك أنه في إعداد الخطط من أجل التنمية المستقبلية للخدمات الصحية، من الضروري الحصول على معلومات عن الأوضاع الصحية الحاضرة للسكان، ومدى توافر الخدمات الصحية حاليا. وبالمثل وقبل التعامل مع مشكلات، مثل الجريمة الحضرية او البطالة بين المتسربين من المدارس، يتطلب الأمر بيانات تبين حجم هذه المشكلات.

ثانيا- قد يكون من الضروري قياس التنمية الاجتماعية بالكشف عن التنوع في الأحوال الاجتماعية بين القطاعات من السكان، أي بين مختلف المناطق الجغرافية، أو بين الطبقات الاجتماعية. وبالمثل تستخدم هذه المعلومات لاغراض وصفية بحتة أو للمساعدة في التخطيط ورسم السياسة.

فاذا استخدمنا مثلا، التخطيط الصحي، فانه تلزم المعلومات حول اختلاف انماط المرض والتمتع بالخدمات الصحية بين مختلف أنحاء القطر، أو بين جماعات اقتصادية أو اجتماعية مختلفة. ومن الواضح أن هذا النوع من المعلومات له أهمية خاصة في المواقف التي يظهر فيها الحرص على تخفيف مظاهر عدم المساواة الاجتماعية.

ثالثا- ربما يكون من الضروري قياس التغيرات في الأحوال الاجتماعية، التي تحدث على مر الزمن. فقد يرغب المخطط في بعض الأحيان في تسجيل التغيرات التي تحدث، دون تدخل خاص من الحكومة أو غيرها من المؤسسات. وقد وصفنا في الفصل الرابع دور المخطط الاجتماعي، في جوانب التغير الاجتماعي، مثل التغيرات في حجم الأسرة وشكلها، أو اتجاهات الهجرة الريفية الحضرية. وإن كانت عنايته في الأغلب بقياس التغيرات التي حدثت أو ربما تحدث في المستقبل، نتيجة لسياسات أو مشروعات معينة. ولعل هذا هو أكثر الأسباب شيوعا لقياس التنمية الاجتماعية. وقد أشرنا في فصول سابقة إلى الحاجة لمثل هذا النوع من المعلومات. فمثلا، يلزم قياس أثر برنامج في تنظيم الأسرة على معدلات المواليد، وأثر الثورة الخضراء على عدم المساواة الريفية في الهند، أو أثر اتجاه جديد في تنمية المجتمع على المشاركة في التخطيط. وبالمثل ربما يحتاج المخطط إلى قياس الأثر الاجتماعي لمشروع كبير في التنمية الاقتصادية، أو التنبؤ بالنتائج المحتملة لمشروع مقترح، مثل منجم أوك تدي في بابوا (الفصل الخامس).

وقد ساهم عاملان اثنان في أهمية هذا الشكل من القياس الاجتماعي، أولهما زيادة

التـأكـيـد، كما رأينا في الفصول السابقة، على متابعة تنفيذ خطط التنمية للتحقق من إنجاز الأهداف، وتعرف المشكلات كلما ظهرت. معنى ذلك أن على المخطط الاجتماعي أن يزيد من اهتمامه بمتابعة أثر البرامج أو المشروعات، سواء أثناء التنفيذ أو بعد التنفيذ. أما العامل الآخر، فيـتـصـل بـالاهمـيـة القـصـوى التي تعطى الان لقياس احتمالات التكلفة والمردود الاجتـمـاعـي للمشروعات المقترحة، قبل البت في المضي أو عدم المضي فيها، أو في الاختيار بين المـشـروعـات البديلة. و يعد تحليل التكلفة والعائد أحد الأساليب التي استخدمت طو يلا من جانب الاقتصاديين في تقييم المشروعات إلا أن العوامل الاجتماعية لم تجذب الانتباه إلا حديثا جداً. وسوف نناقش مشكلات هذا الجانب في الفصل التاسع.

## ٢ ــ ما ينبغي قياسه؟ مفهوم المؤشرات الاجتماعية

على الـرغـم مـن أن الحاجة إلى قياس التنمية الاجتماعية واضحة بما فيه الكفاية، إلا أن الصعوبة الكبيرة تكمن في تقرير ما نقيسه بالضبط. والإجراء العادي هو اختيار معيار معين، يـشير الى جـانـب خـاص مـن جوانب التنمية الاجتماعية، يعنى به الشخص، ثم قياس هذا المـعـيـار. ونظرا لان المعيارالذي نقيسه بالفعل يشير إلى نوع التنمية الاجتماعية أو التغير الذي نـعـنـى بـه، فقد أدي ذلك إلى استخدام مصطلح المؤشرات الاجتماعية لتشير إلى هذه المعايير. مثال ذلك مقاييس مثل متوسط العمر المتوقع، وفيات الأطفال، وأسباب الوفاة، وعدد الناس المـسـجلين الذين يعانون من أمراض معينة هي بعض المؤشرات التي يمكن استخدامها لقياس الوضع الصحي للسكان.

ونـظـرا لان مجـال الـتـخـطـيـط الاجـتـمـاعـي واسـع لـلـغاية، يصبح عدد وأنواع المؤشرات الاجـتماعية الممكنة كبيرا للغاية. وفي كتاب مفيد عن المؤشرات الاجتماعية يشير ابثورب إلى مـشـكـلـة تحـديـد مـا هـو مؤشر اجـتماعي، وما ليس كذلك، و يبين أنواع كثيرة ومختلفة من المؤشـرات، الأمـر الـذي يـعـكـس تـفسيرات مختلفة لمصطلح مؤشر اجتماعي، بل يعكس في الـواقـع تـفـسيرات مختلفة لمضمون التخطيط الاجتماعي ومجاله (Apthorpe، ١٩٧٨، ص ٣ ــ ص ١٦). أمـا الأنـواع المـخـتـلـفـة مـن المؤشرات التي ذكرها أيثورب، فيمكن تقسيمها إلى ثلاث فئات عريضة:

١ ــ مؤشـرات تـقـيـس الجوانب غير الاقتصادية في التنمية، بما في ذلك البيانات السكانية، ومـعلومات عن الصحة، والتعليم، وغير ذلك من جوانب الرفاهية الاجتماعية، ومعلومات عن توافر الخدمات الاجتماعية ومدى الحصول عليها.

٢ــ مؤشرات تقيس «نوعية الحياة» ودرجة الرضا أو الرفاهية العامة للسكان، باستخدام معايير نفترض أنها موضوعية لما يعد حياة طيبة، أو محاولة تحديد الحاجات والتطلعات التي يعيها الناس.

٣ ــ مؤشرات تقيس التنوع في مستويات الحياة بين مختلف قطاعات السكان، التي تشير بالتالي إلى وجود عدم مساواة اجتماعية.

ولابد أن نلاحظ أن هذه الأنواع الثلاث من المؤشرات الاجتماعية ليست مستقلة بعضها عن بعض. مثال ذلك وجود كثير من المؤشرات الفردية، كتلك المتصلة بالصحة والتعليم، أو مستوى الاسكان، التي يمكن أن تضمن في كل من الفئات الثلاثة، ولكن يوجد اختلاف في مجال أو نطاق كل من الفئات الثلاثة، فالفئة الثانية أوسع من الأولى، والثالثة أكثر اتساعا من الاثنتين. ويشير أبثورب إلى أنه لو فسر تعبير المؤشر الاجتماعي ليعنى مؤشرا لعدم المساواة الاجتماعية فان المؤشرات الاجتماعية تختص بالجوانب التوزيعية لأي شيء، مهما كان هذا الشيء الذي يوزع في المجتمع، ويمكن تقديمه على أساس مكاني أو زماني أو غير ذلك من الأسس ( Apthorpe، ١٩٧٨، ص ١٤). وسوف نرى فيما بعد أن ذلك يجعل من الصعوبة بمكان تحديد مؤشرات معينة، وتمييز المؤشرات الاجتماعية من غيرها عن الأنواع، مثل مؤشرات الجوانب الاقتصادية للتنمية. ومع ذلك سوف نختم حاليا بأن المؤشرات الاجتماعية يمكن أن تشمل أي شيء يرغب المخطط الاجتماعي في قياسه، مع أنه توجد مؤشرات معينة كتلك المتعلقة بالسكان والصحة والتعليم، وغير ذلك من الخصائص الاجتماعية التي لا جدال حولها، تحظى باتفاق عام، على أنها مؤشرات اجتماعية أكثر من غيرها. وقد كرس العلماء الاجتماعيون جزءا كبيرا من انتباههم للتساؤل عما يشكل مؤشرا اجتماعيا جيدا. وهنا تظهر ثلاث صفات ذات أهمية خاصة: أولا: المؤشر الجيد لابد ان يعكس بدقة ذلك الأمر الذي نرغب في قياسه. وقد يبدو ذلك تعبيرا مجرداً عن شيء واضح، ولكنه لا يحظى دائما بالاهتمام الكافي. فلا يكفي ببساطة أن نختار أول إحصاء متاح، له علاقة بما يراد قياسه. مثال ذلك إذا أراد شخص أن يقيس التنوع في توافر الخدمات الصحية، فلا يكفي عادة البيانات عن عدد الأفراد بالنسبة لكل طبيب، لأن ذلك سوف يتجاهل اهتمامات أخرى كثيرة، مثل كم عدد الناس الذين يصلون بالفعل الى الاطباء؟ (قد يوجد كل الاطباء في مستشفى حضرية واحدة، وقد يكون بعضهم في الممارسة الخاصة التي لا تتاح إلا لمن يستطيع أن يدفع)، وتوافر خدمات صحية أخرى، مثل المراكز الصحية الريفية، أو المساعدين الطبيين في القرية. وبمعنى آخر عند تقرير أي المؤشرات تستخدم، من الضروري

أن نقرر ماذا ينبغي قياسه، بعدها نبحث عن مؤشرات نقيسها بشكل حقيقي. ثانيا: عند اختيار المؤشرات ينبغي التأكد من توافر البيانات بالشكل المطلوب، وبدرجة معقولة من الدقة، أو أنه يمكن الحصول على تلك البيانات، دون انفاق مبالغ فيه في الوقت والمال. مثال ذلك أن اختيار التعليم بين الكبار بوصفه مقياساً للتنمية الاجتماعية، قد لا يكون مفيدا اذا لم تتوافر الإحصاءات عن هذا التعليم، أو إذا كان معروفا أن تلك الإحصاءات غير موثوق فيها. أضف إلى ذلك أنه إذا رغب أحدهم في الموازنة بين المناطق أو على مدى زمني، فلابد من التأكد أن البيانات مقسمة وفقا للمناطق، ومتاحة في سلسلة زمنية خلال الفترة المعينة. ثالثا ــ لابد أن تكون المؤشرات قابلة للقياس الكمي، أو كما يذكر ابثورب، (Apthorpr، ١٩٧٨.، ص٢٠)، متدرجة حتى يمكن إجراء الموازنات. ولا يعني ذلك أن يكون قياسها بالضرورة في مصطلحات رقمية دقيقة. فبعض المؤشرات، مثل اتجاهات الناس، يمكن قياسها بمقياس متدرج (مثلا يمكن قياسها وفقا للمتدرج: مرتفع ــ ومتوسط ــ ومنخفض)، في حين أن البعض الاخر مثل توافر تسهيلات معينة، يمكن قياسها ببساطة بمقياس الإيجاب والسلب، الذي يبين ما إذا كانت الخدمة قائمة أو غير قائمة.

إن أهمية الحصول على مؤشرات جديدة قد شجع الحكومات والمؤسسات الدولية كالأمم المتحدة على بذل الجهود لتحسين نوعية الاحصاءات الاجتماعية المتاحة في الدول النامية. أما الاجهزة المسئولة عن هذه الاحصاءات في هذه الدول، فقد شجعت على جمع تلك الاحصاءات التي يمكن استخدامها مباشرة في التخطيط واتخاذ القرار، والتأكد من توافرها بالشكل المطلوب، وزيادة درجات صدقها. كما بذلت جهود كبيرة كذلك، للبحث عن مؤشرات مركزية، بحيث تعكس نطاقا واسعا من الأحوال الاجتماعية ذات الصلة. مثال ذلك، أن معدل وفيات الاطفال غالبا ما يستخدم مؤشرا عاما للرفاهية الاجتماعية، أو لنوعية الحياة لأنها لا تشير فقط إلى عدد الأطفال المتوفين، وإنما إلى عوامل مختلفة متصلة بذلك، مثل مستويات التغذية، وتوافر الخدمات الصحية، ومستوى الاسكان.

وفي الجدول رقم (١١) موازنة لمستوى التنمية الاجتماعية والاقتصادية في ١٢٥ دولة مقيسة بعدد قليل من المؤشرات الرئيسة (الانتاج القومي موزعا على الأفراد، والمعدل السنوي للتضخم، والتعليم بين الكبار، وتوقع الحياة عند المولد، وإنتاج الغذاء موزعا على الافراد) التي يستخدمها البنك الدولي لمعرفة المؤشرات المركزية. وتجرى دراسات حول نمط التلازم بين عدد كبير من المؤشرات المختلفة باستخدام البيانات من دول مختلفة. وبناء عليه يتم اختيار تلك المؤشرات التي تحقق درجة عالية من التطابق مع عدة مؤشرات اخرى بوصفها المؤشرات المركزية.

## بعض مشكلات القياس

يظهر عدد من المشكلات بالنسبة لاستخدام المؤشرات الاجتماعية. بعض هذه المشكلات يظهر عند محاولة قياس التنمية الاجتماعية في أي منطقة في العالم، وبعضها الآخر قاصر على الدول النامية. ومن أكثر المشكلات شيوعا، التي تظهر في الدول النامية والمتقدمة، تلك المتصلة بالتحديد الدقيق لما تعنيه المؤشرات الاجتماعية. وكما سبق أن ذكرنا فان مجال التخطيط الاجتماعي مجال عريض لدرجة أن أي شيء يمكن أن يدخل ضمن المؤشرات الاجتماعية. وتصبح المهمة أكثر سهولة إذا أخذنا بالتعريف الضيق نسبيا للمؤشرات الاجتماعية، بوصفها المؤشرات التي تقيس الجوانب غير الاقتصادية للتنمية. وحتى في هذه الحالة، لا يسلم الأمر من المشكلات. فقد رأينا في الفصل الأول أن بعض جوانب التنمية ليس من اليسير تصنيفها الى اقتصادية أو اجتماعية. مثال ذلك الطرق التي تؤدي منافع اقتصادية واجتماعية. ومن ثم هل ينظر الى شبكة الطرق على أنها مؤشر اجتماعي أو لا؟ حتى بالنسبة للدخل الذي يعد في الغالب، مؤشرا اقتصاديا اكثر منه اجتماعيا، فان له نتائج اجتماعية هامة بوصفه عاملا هاما في حصول الناس على الخدمات الاجتماعية، وعلى كثير من السلع والخدمات التي تعزز رفاهيتهم بصفة عامة. مثل هذه المشكلات التي تعد مسئولة جزئيا عن الميل نحو توسيع مفاهيم مثل التنمية الاجتماعية الأمر الذي يزيد من صعوبة تحديد المؤشرات الاجتماعية.

جدول (١١)

المؤشرات الرئيسية المستخدمة لدى البنك الدولي

| الدول | السكان (بالمليون) منتصف ١٩٧٨ | المساحة بالالف كم | ١٩٧٨ | متوسط النمو السنوي ١٩٦٠ - ٧٨ | متوسط معدل التضخم السنوي (٪) ١٩٦٠/ ١٩٧٠ | ٧٨ | معدل التعليم للكبار (٪) ١٩٧٥ | توقع الحياة عند المولد (سنوات) ١٩٧٨ | متوسط قياس الطعام موزع على الافراد ١٩٦٩/٧١ ١٩٧٦ – ٧٨ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| الدول المنخفضة الدخل | ١ر٢٩٣ر٩ | ٢٦ر٣١٣ | ٢٠٠ | ١ر٦ | ٣ | ١٠ر٦ | ٣٨ | ٥٠ | ٩٧ |
| ١ ــ كمبوتشيا | ٨ر٤ | ١٨١ | — | — | ٣ر٨ | — | — | — | ٥٧ |
| ٢ ــ بنجلاديش | ٨٤ر٧ | ١٤٤ | ٩٠ | ٠ر٤ | ٣ر٧ | ١٧ر٩ | ٢٦ | ٤٧ | ٩٠ |
| ٣ ــ لاو | ٣ر٣ | ٢٣٧ | ٩٠ | — | — | — | — | ٤٢ | ٩٦ |
| ٤ ــ بوتان | ١ر٢ | ٤٧ | ١٠٠ | ٠ر٣ | — | — | — | ٤١ | ١٠٠ |
| ٥ ــ اثيوبيا | ٣١ | ١ر٢٢٢ | ١٢٠ | ١ر٥ | ٢ر١ | ٤ | ١٠ | ٣٩ | ٨٤ |
| ٦ ــ مالي | ٦ر٣ | ١ر٢٤٠ | ١٢٠ | ١ | ٥ | ٧ر٨ | ١٠ | ٤٢ | ٩٠ |
| ٧ ــ نيبال | ١٣ر٦ | ١٤١ | ١٢٠ | ٠ر٨ | ٧ر٧ | ٩ر١ | ١٩ | ٤٣ | ٩٢ |
| ٨ ــ الصومال | ٣ر٧ | ٦٣٨ | ١٣٠ | ٠ر٥ | ٤ر٥ | ١٠ر٧ | ٦٠ | ٤٣ | ٨٧ |
| ٩ ــ بوروندي | ٤ر٥ | ٢٨ | ١٤٠ | ٢ر٢ | ٢ر٨ | ١٠ر١ | ٢٥ | ٤٥ | ٢٥ |
| ١٠ ــ تشاد | ٤ر٣ | ١ر٢٨٤ | ١٤٠ | ١ | ٤ر٦ | ٧ر٤ | ١٥ | ٤٣ | ٨٩ |
| ١١ ــ موزنبيق | ٩ر٩ | ٧٨٣ | ١٤٠ | ٠ر٤ | ٢ر٨ | ١٠ر٩ | — | ٤٦ | ٨١ |

## تابع جدول (١١)

| الدول | السكان (بالمليون) منتصف ١٩٧٨ | المساحة بالالف كم | ١٩٧٨ | متوسط النمو السنوي ١٩٦٠ ـ ٧٨ | متوسط معدل التضخم السنوي (٪) ١٩٦٠/ ١٩٧٠ | ٧٨ | معدل التعليم للكبار (٪) ١٩٧٥ | توقع الحياة عند المولد (سنوات) ١٩٧٨ | متوسط قياس الطعام موزع على الافراد ١٩٦٩/٧١ ـ ١٩٧٦ ـ ٧٨ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ١٢ ــ بورما | ٣٢ر٢ | ٦٧٧ | ١٥٠ | ١ | ٢ر٧ | ١٣ر٧ | ٦٧ | ٥٣ | ٩٦ |
| ١٣ ــ فولتا العليا | ٥ر٦ | ٢٧٤ | ١٦٠ | ١ر٣ | ١ر٣ | ٩ر٦ | ٥ | ٤٢ | ٩٥ |
| ١٤ ــ فيتام | ٥١ر٧ | ٣٣٠ | ١٧٠ | — | — | — | ٨٧ | ٦٢ | ١٠٢ |
| ١٥ ــ الهند | ٦٤٣ر٩ | ٣ر٢٨٨ | ١٨٠ | ١ر٤ | ٧ر١ | ٨ر٢ | ٣٦ | ٥١ | ١٠٠ |
| ١٦ ــ مالاوي | ٥ر٧ | ١١٨ | ١٨٠ | ٢ر٩ | ٢ر٤ | ٩ر١ | ٢٥ | ٤٦ | ٩٩ |
| ١٧ ــ رواندا | ٤ر٥ | ٢٦ | ١٨٠ | ١ر٤ | ١٣ر١ | ١٤ر٧ | ٢٣ | ٤٦ | ١٠٣ |
| ١٨ ــ سريلانكا | ١٤ر٣ | ٦٦ | ١٩٠ | ٢ | ١ر٨ | ١١ر٨ | ٧٨ | ٦٩ | ١١٤ |
| ١٩ ــ غينيا | ٥ر١ | ٢٤٦ | ٢١٠ | ٠ر٦ | ١ر٧ | ٦ر٤ | — | ٤٣ | ٨٦ |
| ٢٠ ــ سيراليون | ٣ر٣ | ٧٢ | ٢١٠ | ٠ر٥ | ٤ر٩ | ١٠ر٨ | ١٥ | ٤٦ | ٩٣ |
| ٢١ ــ زائير | ٢٦ر٨ | ٢ر٣٤٥ | ٢١٠ | ١ر١ | ٢٩ر٦ | ٢٦ر٢ | ١٥ | ٤٦ | ٩٤ |
| ٢٢ ــ النيجر | ٥ | ١ر٢٦٧ | ٢٢٠ | ١ر٤ | ٢ر١ | ١٠ر٧ | ٨ | ٤٢ | ٨٧ |
| ٢٣ ــ بنين | ٣ر٣ | ١١٣ | ٢٣٠ | ٠ر٤ | ١ر٩ | ٧ر٤ | ١١ | ٤٦ | ٩٤ |
| ٢٤ ــ باكستان | ٧٧ر٣ | ٨٠٤ | ٢٣٠ | ٢ر٨ | ٣ر٩ | ١٤ر٦ | ٢١ | ٥٢ | ١٠١ |
| ٢٥ ــ تنزانيا | ١٦ر٩ | ٩٤٥ | ٢٣٠ | ٢ر٧ | ١ر٨ | ١٢ر٣ | ٦٦ | ٥١ | ٩٣ |
| ٢٦ ــ افغانستان | ١٤ر٦ | ٦٤٧ | ٢٤٠ | ٠ر٤ | ١١ر٩ | ٤ر٤ | ١٢ | ٤٢ | ١٠٠ |
| ٢٧ ــ افريقيا الوسطى | ١ر٩ | ٦٢٣ | ٢٥٠ | ٠ر٧ | ٤ر١ | ٩ | — | ٤٦ | ١٠٢ |
| ٢٨ ــ مدغشقر | ٨ر٣ | ٥٨٧ | ٢٥٠ | ٠ر٣ | ٣ر٢ | ٩ر٦ | ٥٠ | ٤٦ | ٩٥ |
| ٢٩ ــ هايتي | ٤ر٨ | ٢٨ | ٢٦٠ | ٠ر٢ | ٤ر١ | ١٢ر٢ | ٢٣ | ٥١ | ٩١ |
| ٣٠ ــ موريتانيا | ١ر٥ | ١ر٠٣١ | ٢٧٠ | ٣ر٦ | ١ر٦ | ١٠ر٤ | ١٧ | ٤٢ | ٧١ |
| ٣١ ــ ليسوتو | ١ر٣ | ٣٠ | ٢٨٠ | ٥ر٩ | ٢ر٥ | ١١ر٢ | ٥٥ | ٥٠ | ٩٠ |
| ٣٢ ــ أوغنده | ١٢ر٤ | ٢٣٦ | ٢٨٠ | ٠ر٧ | ٣ | ٢٧ر٣ | — | ٥٣ | ٩٠ |
| ٣٣ ــ انجولا | ٦ر٧ | ١ر٢٤٧ | ٣٠٠ | ١ر٢ | ٣ر٣ | ٢٢ | — | ٤١ | ٨٨ |
| ٣٤ ــ السودان | ١٧ر٤ | ٢ر٥٠٦ | ٣٢٠ | ٠ر١ | ٣ر٧ | ٧ر٤ | ١٨ | ٤٦ | ٨٠ |
| ٣٥ ــ توجو | ٢ر٤ | ٥٦ | ٣٢٠ | ٥ | ١ر٧ | ٧ر٤ | ١٨ | ٤٦ | ٨٠ |
| ٣٦ ــ كينيا | ١٤ر٧ | ٥٨٣ | ٣٣٠ | ٢ر٢ | ١ر٥ | ١٢ | ٤٠ | ٥٣ | ٩١ |
| ٣٧ ــ السنغال | ٥ر٤ | ١٩٦ | ٣٤٠ | ٠ر٤ | ١ر٧ | ٨ | ١٠ | ٤٢ | ٩٦ |
| ٣٨ ــ اندونيسيا | ١٣٦ | ٢ر٠٢٧ | ٣٦٠ | ٤ر١ | — | ٢٠ | ٦٢ | ٤٧ | ١٠٠ |
| الدول المتوسطة الدخل | ٨٧٢ر٨ | ٣٢ر٩٩٨ | ١ر٢٥٠ | ٣ر٧ | ٣ر١ | ١٣ر١ | ٧١ | ٦١ | ١٠٦ |
| ٣٩ ــ مصر | ٣٩ر٩ | ١ر٠٠١ | ٣٩٠ | ٣ر٣ | ٢ر٧ | ٧ | ٤٤ | ٥٤ | ٩٣ |
| ٤٠ ــ غانا | ١١ | ٢٣٩ | ٣٩٠ | ٠ر٥ | ٧ر٦ | ٣٥ر٩ | ٣٠ | ٤٨ | ٧٩ |
| ٤١ ــ اليمن الديمقراطية | ١ر٨ | ٣٣٣ | ٤٢٠ | — | — | — | ٢٧ | ٤٤ | ١٠٨ |
| ٤٢ ــ الكمرون | ٨ر١ | ٤٧٥ | ٤٦٠ | ٢ر٩ | ٣ر٧ | ٩ر٨ | — | ٤٦ | ١١٢ |
| ٤٣ ــ ليبريا | ١ر٧ | ١١١ | ٤٦٠ | ٢ | ١ر٩ | ٩ر٧ | ٣٠ | ٤٨ | ٩٦ |
| ٤٤ ــ هندراس | ٣ر٤ | ١١٢ | ٤٨٠ | ١ر١ | ٣ | ٨ | ٥٧ | ٥٧ | ٤٨ |
| ٤٥ ــ زامبيا | ٥ر٣ | ٧٥٣ | ٤٨٠ | ١ر٢ | ٧ر٦ | ٥ر٧ | ٣٩ | ٤٨ | ١٠٩ |
| ٤٦ ــ رماوي | ٦ر٩ | ٣٩١ | ٤٨٠ | ١ر٢ | ١ر٣ | ٧ر٦ | — | ٥٤ | ١٠٢ |
| ٤٧ ــ تايلاند | ٤٤ر٥ | ٥١٤ | ٤٩٠ | ٤ر٦ | ١ر٩ | ٩ر١ | ٨٤ | ١٦ | ١٢٢ |
| ٤٨ ــ بوليفيا | ٥ر٣ | ١ر٠٩٩ | ٥١٠ | ٢ر٢ | ٣ر٥ | ٢٢ر٧ | ٦٣ | ٥٢ | ١١١ |
| ٤٩ ــ الفلبين | ٤٥ر٦ | ٣٠٠ | ٥١٠ | ٢ر٦ | ٥ر٨ | ١٣ر٤ | ٨٧ | ٦٠ | ١١٥ |
| ٥٠ ــ اليمن العربية | ٥ر٦ | ١٩٥ | ٥٢٠ | — | — | — | ١٣ | ٣٩ | ٩٨ |
| ٥١ ــ الكونجو | ١ر٥ | ٣٤٢ | ٥٤٠ | ١ | ٥ر٤ | ١٠ر٦ | ٥٠ | ٤٦ | ٨٢ |
| ٥٢ ــ نيجيريا | ٨٠ر٦ | ٩٢٤ | ٥٦٠ | ٣ر٦ | ٢ر٦ | ١٨ر٢ | — | ٤٨ | ٨٩ |
| ٥٣ ــ بابوا غينيا | ٢ر٩ | ٤٦٢ | ٥٦٠ | ٣ر٦ | ٣ر٦ | -٨ر٨ | ٣٢ | ٥٠ | ١٠٩ |
| ٥٤ ــ السلفادور | ٤ر٣ | ٢١ | ٦٦٠ | ١ر٨ | ٠ر٥ | ١٠ر٣ | ٦٢ | ٦٣ | ١١١ |
| ٥٥ ــ مراكش | ١٨ر٩ | ٤٤٧ | ٦٧٠ | ٢ر٥ | ٢ | ٧ر١ | ٢٨ | ٥٥ | ٨٠ |

# تابع جدول (١١)

| | السكان (بالمليون) منتصف ١٩٧٨ | المساحة بالالف كم | ١٩٧٨ | متوسط النمو السنوي ١٩٦٠ - ٧٨ | متوسط معدل التضخم السنوي (٪) ١٩٦٠/ ١٩٧٠ | ٧٨ | معدل التعليم للكبار (٪) ١٩٧٥ | توقع الحياة عند المولد (سنوات) ١٩٧٨ | متوسط قياس الطعام موزع على الافراد ١٩٦٩/٧١ - ١٩٧٦ - ٧٨ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ٥٦ — بيرو | ١٦٫٨ | ١٫٢٨٥ | ٧٤٠ | ٢ | ٩٫٩ | ٢٢٫٢ | ٧٢ | ٥٦ | ٩٠ |
| ٥٧ — ساحل العاج | ٧٫٨ | ٣٢٢ | ٨٤٠ | ٢٫٥ | ٢٫٨ | ١٣٫٩ | ٢٠ | ٤٦ | ١٠٫٤ |
| ٥٨ — نيكاراجوا | ٢٫٥ | ١٣٠ | ٨٤٠ | ٢٫٣ | ١٫٩ | ١١ | ٥٧ | ٥٥ | ١٠٢ |
| ٥٩ — كولومبيا | ٢٥٫٦ | ١٫١٣٩ | ٨٥٠ | ٣ | ١١٫٩ | ٢١٫٧ | ٨١ | ٦٢ | ١١٤ |
| ٦٠ — باراجواي | ٢٫٩ | ٤٠٧ | ٨٥٠ | ٢٫٦ | ٣ | ١٢٫٣ | ٨١ | ٦٣ | ١٠٣ |
| ٦١ — إكوادور | ٧٫٨ | ٢٨٤ | ٨٨٠ | ٤٫٣ | ١ | ١٤٫٨ | ٧٤ | ٦٠ | ١٠٣ |
| ٦٢ — الدومكان | ٥٫١ | ٤٩ | ٩١٠ | ٣٫٥ | ٢٫١ | ٨٫٦ | ٦٧ | ٦٠ | ٩٣ |
| ٦٣ — جواتمالا | ٦٫٦ | ١٠٩ | ٩١ | ٢٫٩ | ٠٫١ | ١٠٫٨ | ٤٧ | ٥٧ | ١٠٨ |
| ٦٤ — سوريا | ٨٫١ | ١٨٥ | ٩٣٠ | ٣٫٨ | ١٫٩ | ١٢٫٧ | ٥٣ | ٥٧ | ١٥٠ |
| ٦٥ — تونس | ٦ | ١٦٤ | ٩٥٠ | ٤٫٨ | ٣٫٧ | ٧٫١ | ٥٥ | ٥٧ | ١٢٨ |
| ٦٦ — الاردن | ٣ | ٩٨ | ١٫٠٥٠ | — | — | — | ٧٠ | ٥٦ | ٧٧ |
| ٦٧ — ماليزيا | ١٣٫٣ | ٣٣٠ | ١٫٠٩٠ | ٣٫٩ | ٠٫٣ | ٧٫٢ | ٦٠ | ٦٧ | ١١٠ |
| ٦٨ — جامايكا | ٢٫١ | ١١ | ١٫١١٠ | ٢ | ٣٫٨ | ١٦٫٩ | ٦٨ | ٧٠ | ٩٨ |
| ٦٩ — لبنان | ٣ | ١٠ | — | — | ١٫٤ | — | — | ٦٥ | ٨٥ |
| ٧٠ — كوريا | ٣٦٫٦ | ٩٩ | ١٫١٦٠ | ٦٫٩ | ١٧٫٥ | ١٩٫٣ | ٩٣ | ٦٣ | ١١٦ |
| ٧١ — تركيا | ٤٣٫١ | ٧٨١ | ١٫٢٠٠ | ٤ | ٥٫٦ | ٢١٫٥ | ٦٠ | ٦١ | ١١٠ |
| ٧٢ — الجزائر | ١٧٫٦ | ٢٫٣٨٢ | ١٫٢٦٠ | ٢٫٣ | ٢٫٣ | ١٣٫٤ | ٣٧ | ٥٦ | ٨٢ |
| ٧٣ — المكسيك | ٦٥٫٤ | ١٫٩٧٣ | ١٫٢٩٠ | ٢٫٧ | ٣٫٥ | ٦٧٫٥ | ٧٦ | ٦٥ | ٩٩ |
| ٧٤ — بناما | ١٫٨ | ٧٦ | ١٫٢٩٠ | ٢٫٩ | ١٫٦ | ٧٫٥ | ٧٨ | ٧٠ | ١٠٣ |
| ٧٥ — تايوان | ٧١٫١ | ٣٦ | ١٫٤٠٠ | ٦٫٦ | ٤٫١ | ١٠٫٩ | ٨٢ | ٧٢ | ١٠٥ |
| ٧٦ — شيلي | ١٠٫٧ | ٧٥٧ | ١٫٤١٠ | ١ | ٣٢٫٩ | ٢٤٢٫٦ | ٨٨ | ٦٧ | ٩٤ |
| ٧٧ — جنوب افريقيا | ٢٧٫٧ | ١٫٢٢١ | ١٫٤٨٠ | ٢٫٥ | ٣ | ١١٫٧ | — | ٦٠ | ١٠٠ |
| ٧٨ — كوستاريكا | ٢٫١ | ٥١ | ١٫٥٤٠ | ٣٫٣ | ١٫٩ | ١٥٫٧ | ٩٠ | ٧٠ | ١١٤ |
| ٧٩ — البرازيل | ١١٩٫٥ | ٨٫٥١٢ | ١٫٥٧٠ | ٤٫٩ | ٤٦٫١ | ٣٠٫٣ | ٧٦ | ٦٢ | ١١٧ |
| ٨٠ — اورجواي | ٢٫٩ | ١٧٦ | ١٫٦١٠ | ٠٫٧ | ٥١٫١ | ٦٥٫٦ | ٩٤ | ٧١ | ١٠٥ |
| ٨١ — الارجنتين | ٢٦٫٤ | ٢٫٧٦٧ | ١٫٩١٠ | ٢٫٦ | ٢١٫٨ | ١٢٠٫٤ | ٩٤ | ٧١ | ١١٤ |
| ٨٢ — البرتغال | ٩٫٨ | ٩٢ | ١٫٩٩٠ | ٥٫٩ | ٣ | ١٥٫٢ | ٧٠ | ٦٩ | ٨٢ |
| ٨٣ — يوغسلافيا | ٢٢ | ٢٥٦ | ٢٫٣٨٠ | ٥٫٤ | ١٢٫٦ | ١٧٫٣ | ٨٥ | ٦٩ | ١١٧ |
| ٨٤ — ترنداد وتوباجو | ١٫١ | ٥ | ٢٫٩١٠ | ٢٫٢ | ٣٫٢ | ٢١٫٣ | ٩٥ | ٧٠ | ٩٤ |
| ٨٥ — فنزويلا | ١٤ | ٩١٢ | ٢٫٩١٠ | ٢٫٧ | ١٫٣ | ١١٫١ | ٨٢ | ٦٦ | ٩٧ |
| ٨٦ — هونج كونج | ٤٫٦ | ١ | ٣٫٠٤٠ | ٦٫٥ | ٢٫٣ | ٧٫٧ | ٩٠ | ٧٢ | ٣٠ |
| ٨٧ — اليونان | ٩٫٤ | ١٣٢ | ٣٫٢٥٠ | ٦ | ٣٫٢ | ١٣٫٨ | — | ٧٣ | ١٢٠ |
| ٨٨ — سنغافوره | ٢٫٣ | ١ | ٣٫٢٩٠ | ٧٫٤ | ١٫١٠ | ٦٫١ | ٧٥ | ٧٠ | ١١٢ |
| ٨٩ — اسبانيا | ٣٧٫١ | ٥٠٥ | ٣٫٤٧٠ | ٥ | ٦٫٣ | ١٥ | — | ٧٣ | ١٢٢ |
| ٩٠ — اسرئيل | ٣٫٧ | ٣٫٧ | ٣٫٥٠ | ٤٫٢٠ | ٦٫٢ | ٣١ | ٨٨ | ٧٢ | ١١٣ |
| الدول الصناعية | ٦٦٧٫٨ | ٣٠٫٤٢٩ | ٨٫٠٧٠ | ٣٫٧ | ٤٫٢ | ٩٫٤ | ٩٩ | ٧٤ | ١٠٨ |
| ٩١ — أيرلندة | ٣٫٢ | ٧٠ | ٣٫٤٧٠ | ٣٫٣ | ٥٫٢ | ١٤٫٧ | ٩٨ | ٧٣ | ١٢٨ |
| ٩٢ — إيطاليا | ٥٦٫٧ | ٣٠١ | ٣٫٨٥٠ | ٣٫٦ | ٤٫٤ | ١٤ | ٩٨ | ٧٣ | ١٠٠ |
| ٩٣ — نيوزيلند | ٣٫٢ | ٢٦٩ | ٤٫٧٩٠ | ١٫٧ | ٣٫٣ | ١١ | ٩٩ | ٧٣ | ١٠٧ |
| ٩٤ — المملكة المتحدة | ٥٥٫٨ | ٢٤٤ | ٥٫٠٣٠ | ٢٫١ | ٤٫١ | ١٤٫١ | ٩٩ | ٧٣ | ١١١ |
| ٩٥ — فنلندة | ٤٫٨ | ٣٣٧ | ٦٫٨٢٠ | ٤٫١ | ٥٫٦ | ١٣٫٢ | ١٠٠ | ٧٢ | ١٠٧ |
| ٩٦ — النمسا | ٧٫٥ | ٨٤ | ٧٫٠٣٠ | ٤٫٢ | ٣٫٦ | ٧٫٦ | ٩٩ | ٧٢ | ١٠٩ |
| ٩٧ — اليابان | ١١٤٫٩ | ٣٧٢ | ٧٫٢٨٠ | ٧٫٦ | ٤٫١٨ | ٩٫٦ | ٩٩ | ٧٦ | ٩٧ |
| ٩٨ — استراليا | ١٤٫٢ | ٧٫٦٨٧ | ٧٫٩٩٠ | ٢٫٩ | ٣٫١ | ١٢٫٨ | ١٠٠ | ٧٣ | ١٢١ |
| ٩٩ — فرنسا | ٥٣٫٣ | ٥٤٧ | ٨٫٢٦٠ | ٤ | ٤٫١ | ٩٫٣ | ٩٩ | ٧٣ | ١٠٦ |

## تابع جدول (١١)

| | السكان (بالمليون) منتصف ١٩٧٨ | المساحة بالألف كم | ١٩٧٨ | متوسط النمو السنوي ١٩٦٠ - ٧٨ | متوسط معدل التضخم السنوي (٪) ١٩٦٠/ ١٩٧٠ | ٧٨ | معدل التعليم للكبار (٪) ١٩٧٥ | توقع الحياة عند المولد (سنوات) ١٩٧٨ | متوسط قياس الطعام موزع على الافراد ١٩٦٩/٧١ ١٩٧٦ - ٧٨ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ١٠٠ ــ هولندا | ١٣٫٩ | ٤١ | ٨٫٤١٠ | ٣٫٤ | ٥٫٣ | ٨٫٨ | ٩٩ | ٧٤ | ١١٨ |
| ١٠١ ــ بلجيكا | ٩٫٨ | ٣١ | ٩٫٠٩٠ | ٤٫١ | ٣٫٦ | ٨٫٦ | ٩٩ | ٧٢ | ١٠٥ |
| ١٠٢ ــ كندا | ٢٣٫٥ | ٩٫٩٧٦ | ٩٫١٨٠ | ٣٫٥ | ٣٫١ | ٩٫٤ | ٩٨ | ٧٤ | ١١٢ |
| ١٠٣ ــ النرويج | ٤٫١ | ٩٫٥١٠ | ٩٫٥١٠ | ٤ | ٤٫٢ | ٨٫٦ | ٩٩ | ٧٨ | ١٠٨ |
| ١٠٤ ــ المانيا الاتحادية | ٦١٫٣ | ٩٫٥٨٠ | ٩٫٥٨٠ | ٣٫٣ | ٣٫٢ | ٥٫٩ | ٩٩ | ٧٢ | ١٠٤ |
| ١٠٥ ــ الولايات المتحدة | ٢٢١٫٩ | ٩٫٥٩٠ | ٩٫٥٩٠ | ٢٫٤ | ٢٫٨ | ٦٫٨ | ٩٩ | ٧٣ | ١١٤ |
| ١٠٦ ــ الدنمرك | ٥٫٩ | ٩٫٩٢٠ | ٩٫٩٢٠ | ٣٫٢ | ٦ | ٩٫٨ | ٩٩ | ٧٤ | ١٠٢ |
| ١٠٧ ــ السويد | ٨٫٣ | ١٠٫٢١٠ | ١٠٫٢١٠ | ٢٫٥ | ٤٫٣ | ٩٫٣ | ٩٩ | ٧٥ | ١١٣ |
| ١٠٨ ــ سويسرا | ٦٫٣ | ١٢٫١٠٠ | ١٢٫١٠٠ | ٢٫٢ | ٤٫٦ | ٦٫١ | ٩٩ | ٧٤ | ١١٣ |
| دول فائض راس المال المصدرة للبترول | ٦٠٫١ | ٦٫٠١١ | ٣٫٣٤٠ | ٧٫١ | ١٫٢ | ٢٢٫٢ | ٥٠ | ٥٣ | ١١١ |
| ١٠٩ ــ العراق | ١٢٫٢ | ٤٣٥ | ١٫٨٦٠ | ٤٫١ | ١٫٧ | ــ | ــ | ٥٥ | ٨٤ |
| ١١٠ ــ ايران | ٣٥٫٨ | ١٫٦٤٨ | ٢٫١٦٠ | ٧٫٩ | ٠٫٥ | ٢٣٫٧ | ٥٠ | ٥٢ | ١١٣ |
| ١١١ ــ ليبيا | ٢٫٧ | ١٫٧٦٠ | ٦٫٩١٠ | ٦٫٢ | ٥٫٢ | ٢٠٫٧ | ٥٠ | ٥٥ | ١٢٣ |
| ١١٢ ــ المملكة العربية السعودية | ٨٫٢ | ٢٫١٥٠ | ٧٫٦٩٠ | ٩٫٧ | ــ | ٢٨٫٤ | ــ | ٥٣ | ١٣٥ |
| ــ الكويت | ١٫٢ | ١٨ | ١٤٫٨٩٠ | ٢٫٣ | ٠٫٦ | ١٩٫٨ | ٦٠ | ٦٩ | ــ |
| دول الاقتصاديات المخططة مركزيا | ١٫٣٥٢٫٤ | ٣٤٫٨٢٦ | ١٫١٩٠ | ٤ | ــ | ــ | ــ | ٧٠ | ١١٢ |
| ١١٤ ــ الصين | ٩٥٢٫٢ | ٩٫٥٩٧ | ٢٣٠ | ٣٫٧ | ــ | ــ | ــ | ٧٠ | ١١١ |
| ١١٥ ــ كوريا الديمقراطية | ١٧٫١ | ١٢١ | ٧٣٠ | ٤٫٥ | ــ | ــ | ــ | ٦٣ | ١٣٠ |
| ١١٦ ــ البانيا | ٢٫٦ | ٢٩ | ٧٤٠ | ٤٫١ | ــ | ــ | ــ | ٦٩ | ١٠٧ |
| ١١٧ ــ كوبا | ٩٫٧ | ١١٥ | ٨١٠ | ١٫٢ | ــ | ــ | ٩٦ | ٧٢ | ٩٦ |
| ١١٨ ــ منغوليا | ١٫٦ | ١٫٥٦٥ | ٩٤٠ | ١٫٥ | ــ | ــ | ــ | ٦٣ | ٩٤ |
| ١١٩ ــ رومانيا | ٢١٫٩ | ٢٣٨ | ١٫٧٥٠ | ٨٫٦ | ــ | ــ | ٩٨ | ٧٠ | ١٤٨ |
| ١٢٠ ــ بلغاريا | ٨٫٨ | ١١١ | ٣٫٢٣٠ | ٥٫٧ | ــ | ــ | ــ | ٧٢ | ١١٣ |
| ١٢١ ــ المجر | ١٠٫٧ | ٩٣ | ٣٫٤٥٠ | ٥ | ــ | ــ | ٩٨ | ٧٠ | ١٢٢ |
| ١٢٢ ــ بولنده | ٣٥ | ٣٫٣ | ٣٫٦٧٠ | ٥٫٩ | ــ | ــ | ٩٨ | ٧١ | ١٠٤ |
| ١٢٣ ــ الاتحاد السوفيتي | ٢٦١ | ٢٢٫٤٠٢ | ٣٫٧٠٠ | ٤٫٣ | ــ | ــ | ٩٩ | ٧٠ | ١١١ |
| ١٢٤ ــ تشيكوسلوفاكيا | ١٥٫١ | ١٢٨ | ٤٫٧٢ | ٤٫٣ | ــ | ــ | ــ | ٧٠ | ١١٨ |
| ١٢٥ ــ المانيا الديمقراطية | ١٦٫٧ | ١٠٨ | ٥٫٧١٠ | ٤٫٨ | ــ | ــ | ــ | ٧٢ | ١٢٧ |

ع: مجموع

ط: متوسط معدل

ل: منوال

المصدر: البنك الدولي ١٩٨٠م ص ١١٠ ــ ١١١

على أن التخفيف من هذه المشكلة يكون إذا حرصنا بصفة خاصة على تحديد ما ينبغي قياسه، أو بمعنى آخر على شكل التنمية الاجتماعية الذي نهدف إلى إنجازه ومن ثم قياسه؟ وهكذا فقط يمكن البحث عن المؤشرات التي تقيسه بالفعل. ومع ذلك فإن الأمر يثير مشكلة خطيرة، لأنه وكما أشار أحد الكتاب عن المؤشرات الاجتماعية: «يثير ذلك في الحال مسألة أية قيم وأية أهداف ينبغي أخذها في الحسبان، عند تقييم التنمية.. قيم المخططين أم قيم الناس، قيم السوق، أم القيم التي حددت سياسيا» (Baster، ١٩٧٥ ص ٢)

لنأخذ مثالا من قياس نوعية الحياة. من الواضح نظريا أن هذا الأمر مرغوب جدا للقياس، ولكن عمليا كيف يمكن البدء بتحديد ماذا يشكل الحياة الجيدة؟ علاوة على ذلك ولأن القيم والغايات تختلف كثيرا بين الدول، وفي داخل كل دولة، يصبح من الصعب جدا استخدام المؤشرات الاجتماعية وسيلة لمقارنة الأوضاع في دول مختلفة، أو حتى في مناطق مختلفة، أو جماعات اجتماعية مختلفة في الدولة الواحدة.

إن صعوبات تحديد أي مؤشرات تستخدم لقياس التنمية الاجتماعية تظهر من المشكلات التي نشأت، نتيجة لتوجه الحاجات الأساسية في التنمية، والذي أشرنا إليه في الفصل الثاني. ويجادل قليل من الناس في المفاهيم التي تشكل خلفية هذا التوجه، ولكن تظهر المشكلات إذا ما حاولنا أن نحدد بالضبط ما يعد حاجة أساسية وما لا يعد كذلك، في قطر معين، واصعب من ذلك إذا حاولنا تحديد الحاجات الأساسية بالنسبة للعالم كله. و يتصل بذلك مشكلة تحديد عدد قليل من المؤشرات الرئيسية أو المركزية. إن العلاقة المتبادلة بين الجوانب المختلفة للتنمية مركبة للغاية، وتتنوع كثيرا من مكان إلى آخر، لدرجة أنه مهما أحكم التحليل الإحصائي المستخدم لتعرف المؤشرات.. فان الاختيار النهائي يميل إلى تبسيط الموقف الحقيقي. أضف إلى ذلك أنه عند تعرف المؤشرات بصفة عامة فإن اختيار المؤشرات المركزية كثيرا ما يعكس غايات وتحيزات من يقومون بهذا الاختيار. وهكذا نجد في جدول (١١) أن ترتيب الدول جاء وفقا لمتوسط الدخل الفردي، لا وفقاً لأي من المؤشرات المستخدمة في الجدول. و يرجع ذلك جزئيا، إلى أن الدخل يترك تأثيراً كبيرا في الجوانب الأخرى للتنمية، ومن ثم يرتبط ارتباطا وثيقا بكثير من المؤشرات الأخرى، ولكنه يعكس في الوقت نفسه الاتجاه المستمر في كثير من الدول والمؤسسات الدولية، للربط بين التنمية والنمو الاقتصادي، وقياس النمو الاقتصادي عن طريق متوسط الدخل الفردي.

هناك مشكلة أخرى، تتصل بالوصول إلى مؤشرات تقيس بالفعل ما يراد قياسه، ولهذه المشكلة جانبان: أولهما وجود بعض جوانب للتنمية من الصعب جدا قياسها على أي وجه.

ومثال ذلك، إذا حاولنا قياس نوعية حياة الناس، فمن الأمور الهامة التي ينبغي النظر فيها هي سعادة الناس. ولكن كيف يمكن قياس السعادة؟ وطالما أن عددا قليلا من الناس يمكن ان يتفقوا على ما يشكل السعادة، يصبح من الصعب جدا الوصول إلى تعريف موضوعي لها ناهيك عن الحصول على وسيلة ما لقياسها.

أما الوجه الآخر للمشكلة فهو أنه قد توجد مؤشرات يمكن أن توفر المعلومات الضرورية، ولكن ربما لا تتوافر بيانات عن هذه المؤشرات، أو البيانات ليست متاحة بالشكل الصحيح، أو ليست على درجة كافية من الصدق. وغالبا ما يظهر ذلك فيما إذا حاولنا قياس التنوع في مستوى الحياة بين الجماعات الاجتماعية أو المناطق، إذ من الصعب، في الغالب، الحصول على بيانات حول توزيع الدخول بين الجماعات الاجتماعية المختلفة. وقد عرضنا في الفصل الثاني ملخصا للبيانات، المتصلة باختلاف توزيع الدخول بين الدول المتقدمة والنامية، (جدول «١»). إلا أننا حذرنا حينئذ من أن البيانات الأصلية التي أخذت منها غير كافية. إن البيانات الأصلية التي أخذها البنك الدولي معروضة بالكامل في جدول (١٢). وسوف نلاحظ أن هذه البيانات متوافرة لثمان وعشرين دولة فقط، من مجموع ١٢٥ دولة. وفي الهوامش المصاحبة للجدول يحذر البنك الدولي من:

«انه نظراً لأن جمع البيانات عن توزيع الدخول لم ينتظم بشكل منهجي، ولم يدخل ضمن نظام الاحصاءات الرسمية لكثير من الدول، فقد استمدت التقديرات من المسوح المصممة لأغراض أخرى.. هذه المسوح تستخدم عديدا من مفاهيم الدخل وتصميم العينات .. علاوة على ذلك فإن تغطية هذه المسوح محدود للغاية، لدرجة أنها لا توفر تقديرات لتوزيع الدخل القومي على المستوى القومي. وعلى الرغم من أن التقديرات هي أفضل ما يمكن الحصول عليه، إلا أنها لا تخلو من المشكلات، ولابد من التعامل معها بحذر شديد» (البنك الدولي ١٩٨٠(أ) ص ١٦٥).

تظهر هذه المشكلة بصفة خاصة في الدول النامية، وإن ظهرت في غيرها، نظراً لصعوبة الحصول على البيانات المطلوبة كما وكيفا. ولذلك فإن معظم الدول التي لا توجد لها بيانات توزيع الدخل في جدول (١٢) هي دول نامية. و يرجع ذلك جزئيا إلى أن الخدمات الاحصائية أقل تقدما في العالم الثالث، وكذلك نتيجة للمشكلات الكبرى المتصلة بجمع البيانات الاجتماعية الأساسية، في دول يعيش جزء كبير من سكانها في مناطق ريفية، يصعب الوصول إليها، ولا يحصلون على دخل نقدي ثابت، ونظراً لكونهم أميين جزئيا أو كليا. وقد أشرنا سابقا إلى الجهود المبذولة لتحسين الخدمات الاحصائية في معظم الدول، ولكن يحتاج الأمر بعض الوقت قبل جني ثمار هذه الجهود.

وأخيرا، هناك مشكلة وهي أن الكثير من المعلومات عن الأحوال الاجتماعية ليس من السهل

تقديرها كميا أو تدريجها، ومن ثم لا تقدم مؤشرات جيدة. إن كثيرا من جوانب التنمية الاجتماعية من الصعب للغاية قياسها كميا، حتى مع استخدام المقياس المتدرج (مرتفع، ومتوسط، ومنخفض، أو جيد جدا وجيد، ومتوسط، ورديء للغاية). وهي مشكلة خاصة بمحاولة قياس اتجاهات الناس وآرائهم.

من الضروري موازنة الاختلافات بالنسبة لمؤشر معين، أو مجموعة من المؤشرات المتصلة، التي تحدث خلال فترة زمنية معينة، أو في أماكن مختلفة. مثال ذلك، اذا استطاع أحدهم قياس مدى توافر الخدمات الصحية بشكل عددي (مثل متوسط المسافة الى أقرب مركز صحي، أو عدد السكان بالنسبة لكل طبيب). يمكن حينئذ مقارنة الخدمات الصحية بين أقطار مختلفة أو مناطق، أو تسجيل التغيرات خلال فترة زمنية في منطقة معينة.

ومع ذلك قد يكون من الضروري في بعض الأحيان موازنة المؤشرات المختلفة للتنمية. فقد يرغب أحدهم في معرفة ما إذا كانت منطقة ما ذات خدمات صحية جيدة، وخدمات تعليمية متدنية، أفضل أو أسوأ من أخرى، ذات تعليم جيد ولكن خدماتها الصحية متدنية. أو قد يكون من الضروري تقرير ما إذا كانت المزايا المترتبة على مشروع جديد للري، في إطار زيادة الانتاج الزراعي تتفوق على المثالب المتصلة بزيادة حالات مرض البلهارسيا. لاجراء مثل هذه الموازنة لابد من التعبير عن كلا المؤشرين بالمصطلحات نفسها. وفي حالة المؤشرات الاجتماعية قد يكون ذلك متاحا. و يقوم المنهج المعتاد للموازنة على التعبير عن كلا المؤشرين، على أساس نقدي، ،ولكن كثيرا من المؤشرات الاجتماعية لا يمكن التعبير عنها بهذه الطريقة. ومثال ذلك لايمكن إضفاء قيمة نقدية بسيطة على التسهيلات الصحية، أو الخدمات الارشادية، أو على التكلفة المترتبة على زيادة حالات البلهارسيا. وسوف نرى في الفصل التاسع أن ذلك يمثل إحدى المشكلات الرئيسة لاستخدام المناهج التقليدية في تحليل التكلفة والناتج في التخطيط الاجتماعي.

## جمع البيانات

يعد جمع البيانات عنصرا أساسيا لأي شكل من أشكال التخطيط، لأن قرارات التخطيط ينبغي ألا تتخذ إلا بعد اعتماد ما هو متاح من بيانات ملائمة. و يعني المخططون الاجتماعيون بصفة خاصة، وإن لم يكونوا الوحيدين في ذلك، بجمع المعلومات عن الناس، عددهم، وخصائصهم المادية والاجتماعية، والظروف التي يعيشون فيها، واتجاهاتهم وآرائهم. و يستحيل في جزء من فصل واحد تغطية كل جوانب جمع البيانات ذات الصلة بالمخططين الاجتماعين. ولذلك فليس الغرض من هذا الجزء أن يكون بديلا عن كتاب في مناهج المسح الاجتماعي، وعلى القراء

## جدول (١٢)
## البيانات الدولية عن توزيع الدخل
### النسبة المئوية لنصيب الأسرة من الدخل موزعا على المجموعات المئوية للأسر

| الدول منخفضة الدخل | السنة | أدنى ٢٠٪ | الثاني | الثالث | الرابع | أعلى ٢٠٪ | أعلى ١٠٪ |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| الهند | ٦٥/١٩٦٤ | ٦ر٧ | ١٠ر٥ | ١٤ر٣ | ١٩ر٦ | ٤٨ر٩ | ٣٢ر٥ |
| سريلانكا | ٧/١٩٦٩ | ٧ر٥ | ١١ر٧ | ١٥ر٧ | ٢١ر٧ | ٤٣ر٤ | ٢٨ر٢ |
| الدول متوسطة الدخل | | | | | | | |
| هندوراس | ١٩٦٧ | ٢ر٣ | ٥ | ٨ | ١٦ر٩ | ٦٧ر٨ | ٥٠ |
| الفلبين | ٧١/١٩٧ | ٣ر٧ | ٨ر٢ | ١٣ر٢ | ٢١ | ٥٣ر٩ | — |
| بيرو | ١٩٧٢ | ١ر٩ | ٥ر١ | ١١ | ٢١ | ٦٠ | ٤٢ر٩ |
| ماليزيا | ١٩٧٠ | ٣ر٣ | ٧ر٣ | ١٢ر٢ | ٢٠ر٧ | ٥٦ر٦ | ٣٩ر٦ |
| كوريا | ١٩٧٦ | ٥ر٧ | ١١ر٢ | ١٥ر٤ | ٢٢ر٤ | ٤٥ر٣ | ٢٧ر٥ |
| تركيا | ١٩٧٣ | ٣ر٤ | ٨ | ١٢ر٥ | ١٩ر٥ | ٥٦ر٥ | ٤٠ر٧ |
| المكسيك | ١٩٧٧ | ٢ر٩ | ٧ | ١٢ | ٢٠ر٤ | ٥٧ر٧ | ٤٠ر٦ |
| تايوان | ١٩٧١ | ٨ر٧ | ١٣ر٢ | ١٦ر٦ | ٢٢ر٣ | ٣٩ر٢ | ٢٤ر٧ |
| شيلي | ١٩٦٨ | ٤ر٤ | ٩ | ١٣ر٨ | ٢١ر٤ | ٥١ر٤ | ٣٤ر٨ |
| كوستاريكا | ١٩٧١ | ٣ر٣ | ٨ر٧ | ١٣ر٣ | ١٩ر٩ | ٥٤ر٨ | ٣٩ر٥ |
| البرازيل | ١٩٧٢ | ٢ | ٥ | ٩ر٤ | ١٧ | ٦٦ر٦ | ٥٠ر٦ |
| الأرجنتين | ١٩٧٠ | ٤ر٤ | ٩ر٧ | ١٤ر١ | ٢١ر٥ | ٥٠ر٣ | ٣٢ر٢ |
| يوغوسلافيا | ١٩٧٣ | ٦ر٥ | ١١ر٩ | ١٧ر٦ | ٢٤ | ٤٠ | ٢٢ر٥ |
| فنزويلا | ١٩٧٠ | ٣ | ٧ر٣ | ١٢ر٩ | ٢٢ر٨ | ٥٤ | ٣٥ر٧ |
| إسبانيا | ١٩٧٤ | ٦ | ١١ر٨ | ١٦ر٩ | ٢٣ر١ | ٤٢ر٢ | ٢٦ر٧ |
| الدول الصناعية | | | | | | | |
| إيطاليا | ١٩٦٩ | ٥ر١ | ١٠ر٥ | ١٦ر٢ | ٢١ر٧ | ٤٦ر٥ | ٣٠ر٩ |
| المملكة المتحدة | ١٩٧٣ | ٦ر٣ | ١٢ر٦ | ١٨ر٤ | ٢٣ر٩ | ٣٨ر٨ | ٢٣ر٥ |
| اليابان | ١٩٦٩ | ٧ر٩ | ١٣ر١ | ١٦ر٨ | ١٢ر٢ | ٤١ | ٢٧ر٢ |
| استراليا | ٦٧/١٩٦٦ | ٦ر٦ | ١٣ر٥ | ١٧ر٨ | ٢٣ر٤ | ٣٨ر٨ | ٢٣ر٧ |
| فرنسا | ١٩٧٠ | ٤ر٣ | ٩ر٨ | ١٦ر٣ | ٢٢ر٧ | ٤٦ر٩ | ٣٠ر٤ |
| هولندا | ١٩٦٧ | ٦ر٥ | ١١ر٦ | ١٦ر٤ | ٢٢ر٧ | ٤٢ر٩ | ٢٧ر٧ |
| كندا | ١٩٦٩ | ٥ | ١١ر٨ | ١٧ر٩ | ٢٤ر٣ | ٤١ | ٢٥ر١ |
| النرويج | ١٩٧٠ | ٦ر٣ | ١٢ر٩ | ١٨ر٨ | ٢٤ر٧ | ٣٧ر٣ | ٢٢ر٢ |
| ألمانيا الاتحادية | ١٩٧٣ | ٦ر٥ | ١٠ر٣ | ١٥ | ٢٢ | ٤٦ر٢ | ٣٠ر٣ |
| الولايات المتحدة | ١٩٧٢ | ٤ر٥ | ١٠ر٧ | ١٧ر٣ | ٢٤ر٧ | ٤٢ر٨ | ٢٦ر٦ |
| السويد | ١٩٧٢ | ٦ر٦ | ١٣ر١ | ١٨ر٥ | ٢٤ر٨ | ٣٧ | ٢١ر٣ |

ـ ينبغي التعامل مع هذه التقديرات بحذر شديد.

المصدر: World Bank 1980 a,pp 156 — 157

ـ بقية دول العالم غير واردة بالجدول لعدم توافر البيانات (المترجم).

غير المتخصصين بهذا الموضوع أو الذين يشعرون بالحاجة إلى تنشيط ذاكرتهم حول الجوانب الخاصة بجمع البيانات، أن يستعينوا بدليل القراءات في نهاية هذا الفصل.

في هذا الجزء سوف نقتصر فقط على دراسة موجزة لمزايا وعيوب عدد من المناهج الهامة في جمع البيانات، وعلى الأخص:

١ ــ استخدام البيانات المتاحة.
٢ ــ الإحصاءات السكانية.
٣ ــ مسوح العينة.
٤ ــ مقابلة الشخصيات الهامة.
٥ ــ المقابلات الجمعية.
٦ ــ الملاحظة بالمشاركة.

وفي كل حالة، سوف نعني، بصفة خاصة، بملاءمة المنهج للاستخدام في الدول النامية لأن معظم الكتب المتاحة قد أعدت على أساس الأوضاع والحاجات في الدول المتقدمة، ومن ثم فهي ليست مناسبة تماما للمخطط في العالم الثالث.

وقبل دراسة كل منهج من مناهج جمع البيانات، كل على حدة، دعنا نعرض بعض الخصائص العامة لجمع البيانات في الدول النامية. يمكن القول بصفة عامة، إن جمع البيانات في الدول النامية أصعب منه في العالم المتقدم، لعدة أسباب:

**أولا**: أن البيانات المتاحة (مثل الاحصاءات المنشورة) لا يحتمل أن يكون موجودة أصلا، وعلى الأخص المطلوب منها للمخطط.

**ثانيا**: أن جمع البيانات الأصلية أكثر صعوبة وأكثر تكلفة لعدة أسباب تشمل المشكلات المادية للاتصال في معظم الدول النامية الأمر الذي يجعل من الصعب الوصول الى الناس بوصفهم مصادر للبيانات المطلوبة، ومشكلات أخرى للاتصال بين أطراف المقابلة، مثل اللغة، والحواجز الثقافية، والأمية وزيادة أعداد من تجري معهم المقابلة، وصعوبة قياس البيانات بشكل كمي بوجه عام.

**ثالثا** : أن الموارد المتاحة لجمع البيانات؛ و بخاصة تلك المتصلة بالتمويل، وقوة العمل المدربة، محدودة للغاية.

**رابعا**: أنه لا يتاح غالباً الوقت الكافي لجمع البيانات، حيث يتعرض المخططون لضغط من جانب السياسيين واصحاب القرار، لتقديم النتائج بصفة عاجلة. و يشارك المخططون في مختلف أنحاء العالم في المشكلة الاخيرة، ولكن يبدو أنها أكثر حدة في الدول النامية، بسبب الحاجة إلى سرعة التغيير والتنمية.

بسبب هذه القيود فإن بعض مبادىء ومناهج جمع البيانات واستخدامها في أورو با وأمريكا الشمالية ينبغي تعديلها، كي تطبق في العالم الثالث. ومثال ذلك؛ أن قرارات التخطيط تتخذ في الأغلب على اساس بيانات يمكن ان تكون غير كافية في أماكن أخرى. كما أن التغطية الزمانية والمكانية للبيانات قد تكون قاصرة، أو تكون دقتها مشكوكاً فيها، قد لا توجد بيانات ألبتة عن بعض جوانب الموضوع. و بالمثل قد تقتضي الضرورة، في الغالب. البحث عن مناهج سريعة لجمع البيانات. وسوف نناقش بعض الامور في دراستنا لمناهج معينة لجمع البيانات.

إلا أن ذلك لا يعني أن يتخلى المخططون الاجتماعيون في العالم الثالث عن كل المبادىء في جمع واستخدام البيانات. فعلى سبيل المثال ينبغي عدم وضع التوصيات دون محاولة جمع أي بيانات على الاطلاق، و ينبغي عدم إجراء المسوح عن طريق مقابلة أي فرد، بدلا من اختيار عينة بشكل ما. علاوة على ذلك فإن أي قصور في البيانات ينبغي ان يوضع بوضوح امام أصحاب القرار. و يوضح ذلك الحاجة إلى تعديل المستو يات والمناهج التي نمت في أورو با وأمريكا الشمالية، لتقابل الاحتياجات والاوضاع في العالم الثالث.

ومن النتائج الأخرى المترتبة على القيود، التي تؤثر في جمع البيانات في الدول النامية، أن جمع البيانات ينبغي ان يكون لغايات عملية؛ بمعنى انه لابد ان يصمم لمقابلة احتياجات معينة. أما جمع كميات ضخمة من البيانات التي لا تستخدم بالفعل، كما يحدث في كثير من المسوح في العالم الثالث، التي يقوم بها مستشارون أجانب، أو جمع بيانات لذاتها؛ فذلك أمر لا يمكن تبريره في موقف يتميز بالقصور الشديد في البيانات الاساسية، ومحدودية الموارد اللازمة لجمعها.

ولنأخذ في الحسبان هذه النقاط لننظر إلى بعض أهم المناهج في جمع البيانات بشكل أكثر تفصيلا:

### ١ ـ البيانات المتاحة

في البحث عن معلومات بصدد موضوع معين، قد يتمكن المخططون من استخدام بيانات تم جمعها بالفعل. مثال ذلك؛ أنهم قد يحصلون على بيانات سكانية من إحصاءات سكانية سابقة، وقد يجدون معلومات عن أشكال المرض، وتوافر الخدمات الصحية، من تقارير وزارة الصحة، وقد يستعينون بالدراسات الأنثرو بولوجية، لزيادة معرفتهم بالثقافة وأسلوب الحياة في مجتمع معين. هذا النوع من البيانات يتنوع كثيرا في الشكل وفي درجة توافره. إن بعضها قد يكون منشورا وجاهزا للاستخدام في المكتبات أو المكاتب الحكومية. ولكن الكثير منه يظل مادة غير منشورة، قد تدفن في ملفات الحكومة، أو في أماكن غامضة.

إن استخدام البيانات القائمة لاغراض التخطيط يثير مشكلتين اساسيتين؛ أولهما ـ صعوبة الحصول عليها، و بخاصة بالنسبة للمواد غير المنشورة. وتلك مشكلة عامة سواء في الدول المتقدمة أو

النامية. وغالبا ما يختار المخططون جمع بياناتهم، بدلا من مواجهة المهمة الصعبة في البحث في المكتبات، وملفات الحكومة. وغيرها من مصادر المعلومات سعيا وراء المادة المطلوبة. والثانية ـــ أن هذه المعلومات ليست متاحة، غالبا، في الشكل المطلوب للغرض المستهدف. و ينطبق ذلك على الدول النامية بصفة خاصة، نتيجة لقلة البيانات المتاحة. ومثالها كما اشرنا سابقا؛ صعوبة الحصول على إحصاءات دقيقة، و بخاصة إذا كانت البيانات مطلوبة خلال فترة زمنية طويلة نسبيا.

ومن ناحية أخرى فإن استخدام البيانات القائمة لا يخلو من بعض المزايا الهامة. فهو الوسيلة الوحيدة للحصول على بيانات تاريخية؛ أي بيانات متعلقة بالاوضاع الاجتماعية في وقت ما من الماضي، أو البيانات عن الطريقة التي تغيرت بها هذه الأوضاع خلال الزمن، علاوة على ذلك، وعلى الرغم من أن السعي وراء البيانات القائمة قد تكون عملية صعبة ومستهلكة للوقت، إلا أنها، و بصفة عامة، أسرع وأقل تكلفة مما لو جمعها الشخص بنفسه، ويمثل ذلك أهمية خاصة في الدول النامية نتيجة لنقص الموارد المتاحة لجمع البيانات.

وعلى العموم قد يصدق القول بأن المخططين في العالم الثالث لا يستخدمون بالكامل البيانات المحدودة، والموجودة بالفعل. بل هناك دائما اتجاه، و بخاصة بين الباحثين من ذوي التوجه الأكاديمي، نحو جمع البيانات الأولية، قبل التحقق من إمكانية الحصول عليها من مصادر البيانات القائمة. وفي هذا الصدد يصبح تخزين واسترداد البيانات القائمة من الأهمية بمكان، تصبح معه البيانات سهلة المنال. وسوف ننظر في ذلك بايجاز في الجزء التالي من هذا الفصل.

## ٢ ـــ الإحصاءات السكانية

يعد الإحصاء السكاني أحد الوسائل، التي يمكن ان يستعين بها المخططون، للحصول على معلومات عن الناس، أو بمعنى آخر يمثل شكلا من المسح الاجتماعي، و يستخدم الإحصاء السكاني للاشارة إلى المسح، الذي يغطي السكان جميعا. وفي هذا الإطار تستخدم كلمة «سكان» بمعناها الإحصائي، التي تعني كل الناس، الذين تنطبق عليهم مواصفات دراسة ما، أو تغطيهم هذه الدراسة. وقد تعني حقيقة، وفي بعض الحالات، كل السكان في قطر ما، كالحال في الإحصاء السكاني القومي. ولكنه ليس بالضرورة كذلك. فمثلا إذا أراد البعض دراسة اتجاهات الأطباء نحو تغييرات مقترحة في الخدمات الصحية، فان السكان في هذه الحالة هم كل الأطباء فحسب. أما الإحصاءات السكانية فتستخدم عادة حين يكون من الضروري الكشف عن الحجم الكلي للسكان، أو الحصول على معلومات عن كل فرد من هؤلاء السكان. وليس عن عينة ممثلة لهم فقط.

أما إجراء المسح السكاني فيميل إلى أن يكون أكثر صعوبة في الدول النامية، و بخاصة عندما يكون عدد السكان كبيرا جدا، أو تكون المعلومات المطلوبة واسعة أو مركبة، وذلك بسبب

مشكلات الاتصال المشار إليها آنفا، وقلة الموارد المتاحة. من الواضح إذن أن الاحصاء الذي يشمل كل السكان يثير مشكلات اتصال أكثر، كما يتطلب مزيدا من الموارد، أكثر من المسح الذي يغطي عينة من السكان. ومن ثم تستخدم مسوح العينة بدلا عن المسح السكاني الشامل، حتى لو كانت المعلومات عن كل السكان مرغوبة، كما هو الحال في الإحصاءات السكانية القومية. وقد كان من الشائع خلال فترة الاستعمار إجراء مسح سكاني شامل للسكان الأوروبيين في المستعمرة، ومسح عينة فقط للسكان المحليين. علاوة على تعرض الاحصاءات السكانية غالبا للأخطاء، بسبب صعوبة الحصول على معلومات دقيقة عن كل السكان.

### ٣ ــ مسوح العينة

مسوح العينة هي مسوح تغطي جزءا أو عينة من السكان. وتجرى عادة حين تكون المعلومات عن السكان مطلوبة. ولكنه ليس من الممكن، أو ليس من الضروري مسح كل السكان. وتخصص معظم الكتب عن مناهج المسح الاجتماعي، تخصص جزءا لا بأس به لمناقشة مسوح العينة، بما في ذلك استخدامها(وسوء استخدامها). وطرق اختيار العينات، وأساليب الحصول على المعلومات من أولئك الناس الذين وقع عليهم الاختيار. ولن نحاول التعمق في دراسة أي من هذه الجوانب، ونقتصر على عرض بعض النقاط المتعلقة باجراء مسوح العينة في الدول النامية.

إن اختيار عينة ممثلة للسكان تميل إلى أن تكون أكثر صعوبة في الدول النامية، و بخاصة في حالة المسوح الريفية؛ حيث من الصعب في الغالب، الحصول على إطار لاختيار العينة. فمثلا قد يرغب أحدهم في إجراء مقابلات مع عينة عشوائية مقدارها ١٠٪ من الوحدات المعيشية في منطقة ريفية، ولكنه لا يستطيع الحصول على قائمة بكل الوحدات، التي يختار منها النسبة المطلوبة للعينة، ومثالها إذا رغب أحدهم في إجراء مقابلات مع عدد متساو من كبار وصغار ملاك الأراضي، أو بين من يحصلون على دخل غير زراعي، وأولئك الذين لا يحصلون عليه. وعلاوة على ذلك تظل المشكلة الأساسية: كيف يمكن تحديد الوحدة المعيشية؟ قد يستخدم التصوير الجوي للمناطق احيانا لتعرف إطار اختيار العينة، إذا لم تتوافر قوائم الأسر. ولكن ذلك يتطلب تصويرا متقدما من الجو، ومعرفة معقولة بتفسير التصوير الجوي، كما تفضل المعرفة المبدئية بالمنطقة نفسها، ولو أن ذلك لا يستخدم كثيرا في اختيار العينة الطبقية.

و بسبب هذه المشكلة، غالبا ما تختار العينات بطريقة تحكمية. وهو أمر لايمكن تحاشيه في كثير من المجالات. فاما ان تجمع البيانات بهذه الطريقة أو لا تجمع على الاطلاق. ومع ذلك فإن ما يترتب على ذلك من نتائج. تتصل بدقة البيانات، ينبغي تذكرها عند تحليل وتفسير البيانات. علاوة على ما تقدم فينبغي الا يستخدم ذلك مبرراً لعدم اختيار العينة الصحيحة اذا كان ذلك ممكنا.

و يعد منهج الاستبانة من أكثر المناهج استخداما ، للحصول على المعلومات من أولئك الذين تم اختيارهم للمسح . والميزة الرئيسة لهذا المنهج انه يقنن المعلومات المجموعة ، ومن ثم يقلل التحيز من جانب من يجري المقابلة ، و يسهل التحليل المقارن للبيانات ، ومع ذلك فإن استخدام الاستبانة يثير عددا من المشكلات ، يتضح بعضها ، بصفة خاصة ، في الدول النامية . هذه المشكلات هي :

أولا ـــ أنه عند استخدام الاستبانة في العالم الثالث ، يفضل أن تكون قصيرة و واضحة نسبيا ، لان اطراف المقابلة يمكن ان يسأموا الاستبانة الطويلة المعقدة . علاوة على أنه كلما طالت الاستبانة أصبح المسح أكثر تكلفة من ناحية الوقت ، و بالتالي من ناحية القوة العاملة والتمويل .

ثانيا ـــ تثير مسألة اللغة مشكلات خاصة ، في كثير من الدول النامية فإن اللغة التي يستخدمها الناس ، الذين تجرى معهم المقابلة ، ليست نفسها المستخدمة من جانب مصممي الاستبانة . وفي مثل هذه الحالات ينبغي وضع الاستبانة باللغة التي يستخدمها الناس ، لأنها لو كتبت بلغة المصمم ، ثم ترجمت على الفور في أثناء المقابلة ، فقد يسبب ذلك أخطاء كثيرة ، نتيجة لاختلاف الترجمة .

إن تصميم الاستبانة الذي يتسم بالوضوح وعدم الغموض ، والذي يفضي إلى نوع الاجابة المطلوبة ليس أمرا هينا في أي لغة ، وهو صعب بصفة خاصة ، في حالة الترجمة من لغة إلى اخرى . إنه يتطلب معرفة عميقة بكلا اللغتين ولا تكفي المعرفة القاموسية لمفردات اللغة .وقد عرضت هذه المشكلة في مقال عن اجراء المقابلة في ثقافات مختلفة كتبها دو يتشر Deutscher وهو يستخدم على سبيل المثال صعوبة ترجمة الكلمة صديق Friend .

**«ان كلمة Friend تترجم بسهولة بمقابلها الألماني Freund ، ولكن هل Freund حقيقة تعني صديقاً ؟ اذ يخصص هذا المصطلح في اللغة الألمانية لعدد محدود من أقرب الأصحاب للشخص ولفترة طويلة ، أما في الأمريكية فالمقابل الانجليزي أوسع كثيراً من ذلك ، و يشمل عددا كبيرا من المعارف.. أما الكلمة الأسبانية التي تعد ترجمة دقيقة للكلمة الانجليزية فهي amigo ، ولكن هذا المصطلح يستخدمه المكسيكيون نوعا من النداء المباشر ، واشارة غير مباشرة للغرباء ، الذين اتصل بهم المتكلم بشكل عرضي وسطحي للغاية ( Deutsher ١٩٧٣ ص ١٦٩ ) .**

**ويمكن أن نضيف الى ذلك حالة بابوا غينيا الجديدة ، حيث استوعبت الكلمة الانجليزية في اللغة الميلانيزية . ولكن بمعنى خاص ، يعني صديق حميم من الجنس الآخر (مثل الاستخدام الانجليزي لكلمة شاب صديق أو فتاة صديقة) . وفي اللغة الميلانيزية تستخدم كلمة wantok (التي تعني من يستخدم اللغة نفسها) وتعد ترجمة دقيقة لكلمة صديق friend .**

و بالمناسبة ، فإن حالة بابوا تبرز مشكلة أخرى تتصل بترجمة الاستبيانات . فاللغة الميلانيزية ليست لغة عامة ، ولكنها تستخدم في بعض اجزاء من القطر ، وليس من جانب كل السكان .

وهنـاك في الحـقـيـقـة أكـثـر مـن ٧٠٠ لـغـة في بابوا ، كثير منها غير مكتوب . ومن ثم فإن استخدام الاستبانة يثير مشكلات هامة ، و بخاصة في المسح القومي . وقد تكون بابوا مثالا متطرفا ، ولكن في معظم الدول النامية يوجد على الأقل عدد من اللهجات المختلفة .

إن قـضية اللغة ترتبط بقضية أخرى خاصة بالتحيز الثقافي عند إجراء المقابلة . إذ من الضروري في تصميم الاستبانة معرفة القيم والاتجاهات الثقافية لأولئك الذين ستجري مقابلتهم . مثال ذلك ؛ إذا حـاول أحـدهم الحصول على معلومات عن الوضع الاجتماعي للمستجيبين ، فلابد أن يعرف أي العوامل يمكن أن تسهم في المركز الاجتماعي في مجتمع ما . كما تظهر مشكلة ثقافية أخرى في إجراء المقابلات، تتمثل في اتجاه المستجيب لاعطاء الاجابة، التي يعتقد أن الباحث يريد سماعها، وقد أشرنا في الفصل السادس الى مسح أثر برنامج تخطيط الاسرة في الهند، الذي كشف أن الناس قد قبلوا موانع الحمل ، وأبلغوا منظمي البرنامج أنهم يستخدمونها، مع أنهم في الحقيقة لم يكونوا كذلك (Mamdani، ١٩٧٢).

وأخيـرا يـنـبـغـي الاشـارة بـإيجـاز إلى استخدام الاستبانة عن طريق البريد . هذا المنهج في جمع البيانات ، في العادة ، لا ينجح كثيرا في الدول النامية ، بسبب نسبة الأمية العالية فيها ، و بسبب أن الخـدمـات الـبريدية ليست سهلة المنال ، أو مستخدمة كثيرا ، كالحال في الدول المتقدمة . ومع ذلك فـلا يمكن استبعاده تماما ؛ لأنه أقل تكلفة من المقابلات الشخصية ، وقد يؤدي في بعض الحالات إلى نـتـائـج مـفـيـدة . مـثـال ذلـك ، استخدام ماكفرسون Mac pherson للاستبانة البريدية لمسح عمال الـصـحة على مستوى القرية ، في المقاطعة الجنوبية لبابوا ، عام ١٩٧٨ ، ولدهشته حصل على استجابة بمعدل ٨٠٪ (Mac pherspn، ١٩٨٠ ، الفصل العاشر) . وقد عزى هذا النجاح إلى أن عمال الصحة في ذلـك الـوقـت كـانـوا غير راضين عـن ظروف العمل ، ووجدوا في المسح طريقة للفت الأنظار نحو مطالبهم .

ونـظـراً لـلـمـشـاكـل الـعـديدة المصاحبة لمسوح العينة في الدول النامية . و بخاصة إذا استخدمت الاسـتـبـانـة المـكـتـوبة . فإننا ننصح بكثير من الحذر في استخدامها . مثل هذه المسوح ينبغي تخطيطها بعـنـايـة ، وترجمتها (عند الضرورة) ، كما أنه لابد من اختبارها أولا . إضافة إلى ذلك ونظراً للتكلفة الـعـالـيـة لـهـذه المـسوح ، من حيث الوقت والقوة العاملة ، والأموال ، فلابد من الحرص على حساب المزايا ، التي يمكن أن تترتب عليها قبل تقرير القيام بها من عدمه . وتقرير أي شكل ينبغي أن تتخذ عـنـد إجرائها . ففي كثير من الحالات قد يؤدي حساب التكلفة والناتج إلى قرار باستخدام المقابلات غير المقننة ، بدلا من الاستبانة الرسمية ، أو استخدام منهج آخر للحصول على المعلومات . ونعرض في الأجزاء التالية للمناهج وهي مقابلة الشخصيات الرئيسة ، واستخدام المقابلات الجماعية .

## ٤ ــ مقابلة الشخصيات الهامة

يمكن الحصول على قدر كبير من المعلومات بمقابلة بعض الأشخاص المهمين، مثل قادة المجتمع، أو العاملين في الخدمات. مثل هؤلاء لهم فائدة خاصة إذ بواسطتهم يمكن الحصول على معلومات غير منشورة، أو غيرها من الحقائق عن منطقة معينة. مثال ذلك، إذا أراد أحدهم معلومات مفصلة عن الخدمات المحلية للصحة، أو التعليم، أكثر مما هو متاح على المستوى القومي، يمكنه زيارة مكاتب الصحة أو التعليم المحلية، ومقابلة العاملين فيها، وسوف تكون المعلومات المأخوذة بهذه الطريقة في مستوى صدق الإحصاءات، المتاحة على المستوى القومي؛ لأن تلك الإحصاءات تبني، في العادة، على ما تقدمه المكاتب المحلية من معلومات، ويمكن في بعض الحالات استخدام أولئك الأشخاص، مثل العاملين في الخدمات، للحصول على مزيد من المعلومات العامة عن السكان، في المنطقة التي يعملون فيها. وهكذا يمكن سؤال أحد الموظفين العاملين في المجال الطبي عن مستوى المعيشة للناس المحليين، واتجاهاتهم نحو مكافحة المرض، وحاجاتهم وتطلعاتهم العامة. ويمكن توجيه أسئلة مشابهة لقادة المجتمع المعروفين. مثل الرؤساء التقليديين، وقادة العشائر، وأعضاء المجالس. في مثل هذه الحالات قد تكون المعلومات أقل صدقا؛ لأنها معلومات من مصدر ثان، كما أنها عرضة للتحيز الشخصي من جانب الشخص الذي تجري مقابلته. وقد ناقشنا في الفصل السادس والسابع مشكلات الاستعانة بموظفي الخدمات، بوصفهم حلقة اتصال بين المخططين والناس، وصعوبة تعرف القادة الممثلين للمجتمع المحلي. و بالتأكيد فإن المعلومات المأخوذه بهذا الأسلوب ستكون أقل دقة من تلك التي تؤخذ من مقابلة الناس أنفسهم. سواء من خلال إحصاء سكاني أم مسح عينة.

ومع ذلك، فإن مقابلة عدد صغير من الشخصيات الهامة يتطلب من الوقت، والقوة العاملة، والأموال، أقل مما يتطلبه الإحصاء، أو مسح العينة. إزاء ذلك ونظراً للمشكلات الكثيرة المصاحبة لمسح العينات، والاحصاءات السكانية، فإننا نشعر أن هذا الأسلوب في جمع البيانات يستحق مزيدا من الاهتمام، أكثر مما يحظى به بالفعل، و بخاصة، أنه في تلك الحالة تكون النتيجة هي الحصول على بعض المعلومات، أو عدم الحصول على شيء بتاتا. وعلى من يستخدم البيانات أن يكون واعيا لنواحي القصور فيها ولا يستخدمها في اتخاذ قرارات تتطلب معلومات أكثر تفصيلا وأكثر دقة.

وتقدم تنزانيا مثالين لتوضيح إمكانية استخدام هذا المنهج في جمع البيانات. المثال الأول هو مسح الوحدات المعيشية الذي أجري في إطار تخطيط مشروع شمال شرق نزيجا، والذي عرض في الفصل الخامس. في هذا المسح أمكن الحصول على بعض المعلومات، لا بزيارة كل أسرة على حدة، وإنما بمقابلة قادة المجتمع المحليين المعروفين باسم قادة الخلايا العشر، وتوجيه أسئلة متنوعة لهم عن الأسر في خلاياهم (Conyers، ١٩٦٩). أما المثال الآخر فهو مسح الأوضاع الاقتصادية

والاجتماعية، الذي أجرى على مستوى القطر، عام ١٩٧٠/١٩٧١. وكان الغرض من المسح هو تقسيم كل منطقة إدارية إلى مناطق تخطيط (عرفت باسم المناطق الزراعية الاقتصادية)، على أساس المعلومات العامة عن الظروف المحلية، التي جمعت بمقابلة العاملين المحليين في الإرشاد الزراعي (Conyers، ١٩٧٣).

## المقابلات الجماعية

والمنهج الآخر في الحصول على المعلومات هو عقد مقابلات جماعية. في هذه الحالة يدعى الناس الذين ستطلب منهم المعلومات، يدعون إلى اجتماع. توجه فيه الأسئلة، أو تجري مناقشة عامة، يستخلص منها المخططون أو جامعو البيانات ما يطلبونه من معلومات. و يعد هذا المنهج مفيدا، بصفة خاصة، في الحصول على معلومات عن الاتجاهات العامة، والتطلعات في المجتمع، أو عند جماعة معروفة من الناس.

على أنه توجد بعض جوانب القصور الواضحة في هذا الاتجاه وهي:

أولا: أنه من الصعب جدا في بعض الأحيان أن يتمكن المخطط من توجيه الاجتماع، الوجهة التي تساعده في الحصول على المعلومات الضرورية.

ثانيا: وأكثر أهمية من ذلك أن الاجتماع قد يقع تحت سيطرة عدد قليل من المتحدثين من أعضاء الجماعة. أما غيرهم من الناس فقد لا يكترثون بالحضور، أو أنهم قد يحضرون ولا يتكلمون. وعليه فإن المعلومات تنحاز إلى آراء واتجاهات الأعضاء الأكثر سيطرة من الجماعة. ولا يخلو ذلك من خطورة، وهو ما يحدث غالبا. إذا كان سكان المنطقة منقسمين على أسس اقتصادية، أو ثقافية، أو عنصرية، أو غيرها، مع وجود بعض الأفراد أو الجماعات الذين يسيطرون على غيرهم. وتتصل هذه المشكلات اتصالا وثيقا بمشكلات برامج تنمية المجتمع، المشار إليها في الفصل السابع.

ومع ذلك، وكما هو الحال في مقابلة الشخصيات الهامة، يعد هذا المنهج في جمع البيانات أكثر اقتصادية، من ناحية حجم الوقت والمال، والقوة العاملة المطلوبة، وأكثر دقة من المناهج الأخرى، كما أن ما يحصل عليه من بيانات تعد أفضل من لا شيء، و بالتالي يمكن أن يكون مفيدا في الدول النامية، بشرط أن يستخدم بعناية، مع الوعي الكامل بقصور المعلومات.

## الملاحظة بالمشاركة

تعد الملاحظة بالمشاركة منهجا معروفا في البحث الاجتماعي، عن طريقه يعيش الشخص الذي يبغي المعلومات، أو يعمل في منطقة ما، أو في مجتمع، و يسجل ملاحظاته في أثناء ذلك. و يعد هذا المنهج من أكثر الطرق دقة وعمقا، في الحصول على كم هائل من المعلومات عن الناس أنفسهم، أسلوبهم في الحياة، والبيئة التي يعيشون فيها. لأن الباحث عادة ما يقضي فترة أطول في لمنطقة،

ويجتهد في الحصول على بيانات دقيقة. وقد أشرنا في الفصل السادس إلى ان هذا الشخص قد لا يقبل عضواً كاملاً في المجتمع. ومع ذلك، وإذا كان قبوله على الأقل على أنه مقيم، فإن هذا المنهج لا يحتمل أن يثير الخوف، أوعدم الثقة، أو المقاومة، من جانب السكان المحليين.

إلا أنه من غير المحتمل أن يجد المخططون الاجتماعيون أنفسهم في وضع يمكنهم من قضاء الوقت الكافي في منطقة، لتطبيق هذا المنهج بأنفسهم. ومع ذلك وفي كثير من الأحيان قد يستطيعون الحصول على بيانات مفيدة من الأنثرو بولوجيين. الذين كانوا أو مازالوا يعملون في المنطقة المعنية. وجمعوا منها كميات كبيرة من البيانات. والمشكلة بالنسبة للمخطط أنه غالبا ما يكون من الصعب استخراج المعلومات الخاصة، المطلوبة من الكم الهائل من المواد التي جمعها الملاحظ المشارك. وكما سبقت الإشارة فليس للأنثرو بولوجيين اهتمامات المخططين نفسها، كما أن نتائجهم لا تعرض عادة بالشكل الذي يسهل استخدامها لأغراض التخطيط.

ومن الحلول الممكنة لهذه المشكلة، التي لم تدرس بالكامل في معظم الدول النامية، أن يشترط على الأنثرو بولوجيين والسوسيولوجيين وغيرهم من الباحثين الاجتماعيين، أن يجمعوا معلومات معينة مطلوبة للتخطيط، من ضمن الشروط التي تسمح لهم بإجراء بحوثهم. وتمارس كثير من دول العالم الثالث ضوابط على الباحثين، و بخاصة إذا كانوا من الأجانب. و يتضمن ذلك أحيانا توجيههم نحو مجالات للبحث يمكن أن تفيد التنمية. والقليل منها يذهب إلى حد تحديد معلومات خاصة لابد من جمعها، والشكل الذي لابد أن تعرض به هذه المعلومات، الأمر الذي لا يتطلب جهودا كبيرة من جانب المخططين. نتيجة لذلك يمكن أن تجني الدولة فوائد واضحة من الباحثين الأكاديميين العاملين فيها. حيث الكثير منهم أجانب، ولا يساهمون بشكل مباشر في التنمية القومية.

## مناهج عرض البيانات وحفظها

درسنا في الفصل السابق الطرق المختلفة لجمع البيانات لأغراض التخطيط الاجتماعي. وفي هذا الجزء ننظر بإيجاز إلى كيفية عرض هذه البيانات وحفظها. من أجل الحصول على أفضل استخدام لها. ننظر في البداية إلى مناهج عرض البيانات الإحصائية والمكانية، ثم إلى حفظ البيانات واسترجاعها. وأخيرا نعرض بإيجاز لمزايا ومثالب استخدام الحاسبات الآلية (الكمبيوتر) في تحليل وحفظ المعلومات. وكما هو الحال بالنسبة للأجزاء الأخرى من هذا الفصل، لا سبيل إلى الدراسة التفصيلية لكل موضوع. وسوف نقتصر على تلك الجوانب، التي تتلاءم بصفة خاصة مع المخططين الاجتماعيين في العالم الثالث، ونترك للقارىء متابعة الموضوعات الخاصة بتفصيل أكثر، إذا تطلب منه الأمر ذلك، مستخدما في ذلك دليل القراءات الاجتماعية في نهاية الفصل.

## ١ ـ عرض البيانات الإحصائية

حين تجمع البيانات، كما هو الحال غالبا، في شكل عددي أو إحصائي، فيجب عادة تصنيفها أو تحليلها بشكل ما، قبل إمكانية استخدامها لأغراض التخطيط. وفي بعض الحالات قد لا يتضمن ذلك أكثر من جدولة بسيطة للبيانات. مثال ذلك؛ إذا جمع أحدهم بيانات عن توفير الخدمات الصحية خلال فترة زمنية معينة. فيمكن عرض هذه البيانات في شكل جدول، يوضح نوع الخدمة الصحية التي تقدم، وتاريخ كل منها، وقد يتطلب الأمر في حالات أخرى تحليلا أكثر تركيبا. وهكذا، إذا توفر للبعض بيانات لا عن الخدمات الصحية فحسب، وإنما عن عديد من مؤشرات التنمية الاجتماعية، فقد يرغب في معرفة ما إذا كانت هناك علاقة إحصائية، بين الطرق التي تتغير بها مختلف المؤشرات خلال الزمن.

وفي كل الحالات. فإن المعرفة الأساسية بمناهج التحليل الإحصائي مطلوبة؛ حتى نضمن أن الدلالة لن تحرف، أو يساء عرضها بأي شكل. ويمكن تحصيل هذه المعرفة بدراسة مقرر مبدئي في الإحصاء، أو بقراءة كتاب دراسي أساسي في الموضوع. ولكن بسبب أن معظم الكتب الدراسية موجهة لاستخدامها في العالم المتقدم، ينبغي عرض بعض النقاط المتصلة باستخدام الإحصاء في الدول النامية.

أولا: عند تقرير كيفية تحليل وعرض إحصاءات معينة لأغراض التخطيط، ينبغي أن نعي تماما الخصائص الكمية والكيفية للبيانات مثال ذلك، إذا كانت المعلومات عن عينة صغيرة جدا من السكان، فمن الأفضل عدم إجراء أي تحليل تفصيلي، لأن النتائج يمكن أن تكون مضللة. كما لا ينصح حتى باستخدام النسب المئوية بدلا من الأرقام الفعلية في الجداول، إذا كانت العينة صغيرة جدا. و بالمثل إذا كانت هناك شكوك جدية حول دقة البيانات، فلابد من أخذ الحيطة عند محاولة القيام بأي شكل من أشكال التحليل؛ لأن عدم الدقة في البيانات يمكن أن يؤدي إلى تحريف النتائج المستخلصة من هذا التحليل. و ينطبق هذا التحذير على أي دولة. ولكنه مطلوب أكثر في العالم الثالث؛ لأن الخصائص الكمية والكيفية للبيانات أشد قصورا.

كما أن طبيعة الجمهور، الذي تقدم إليه البيانات ينبغي كذلك أخذها في الحسبان. إن السياسي أو الموظف العادي في دولة نامية، من المحتمل أن يعي، و بالتالي يستخدم التبويب البسيط للبيانات. أكثر من التحليلات الإحصائية المركبة. بل تشير التجربة إلى أن كثيرا من الناس قد يجدون في مفهوم النسب المئوية أمرا صعب الاستيعاب. وفي كثير من الحالات، نجد من الأمور المساعدة أن تقدم البيانات في شكل لوحات، أو رسوم بيانية، بدلا من الجداول الإحصائيةأو إضافة إليها، لأنها تميل لأن تكون أسهل في الفهم، كما أنه يكون لها نتائج أفضل.

وأخيرا، و بسبب نقص الموارد اللازمة للتحليل التفصيلي، (و بخاصة العمالة المدربة) وإلى جانب العجلة في طلب النتائج، فمن المهم أن نضع في الحسبان ما إذا كان الوقت والجهد، المطلوبان لإجراء التحليل الإحصائي المتقدم، مبررا من ناحية المعلومات الإضافية، التي يمكن الحصول عليها. ولا يقصد بهذه التعليقات أن نوحي بأن التحليل الإحصائي مضيعة للوقت، أو ننكر أنه قد يصبح أداة هامة للغاية بالنسبة للتخطيط. وإنما نرغب في تنبيه المخطط إلى أنه ينبغي النظر إلى التحليل الإحصائي، بوصفه وسيلة لتحسين نوعية المعلومات المستخدمة في اتخاذ القرارات، لا بوصفه شيئا له قيمة في ذاته.

## ٢ ــ عرض البيانات المكانية

من الضروري في كثير من الأحيان، جمع بيانات مكانية، وهي بيانات تبين الطريق الذي تختلف فيه ظاهرة معينة، من منطقة جغرافية إلى أخرى. هذه البيانات لابد أن تعرض بأسلوب يجعل من اليسير معرفة التوزيع المكاني للظاهرة، وكذلك ما يترتب من نتائج بالنسبة لأغراض التخطيط. ويحظى ذلك بأهمية خاصة بالنسبة للمخطط الاجتماعي؛ بسبب عنايته بمظاهر التفاوت، أو عدم المساواة، بما في ذلك التفاوت المكاني.

فإذا كانت البيانات متاحة بشكل إحصائي، يمكن جدولتها أو إخضاعها للتحليل الإحصائي، كما شرحنا في البند السابق. ولكن البيانات المكانية، سواء كانت أم لم تكن في شكل إحصائي، فإن لها طريقتها الخاصة في العرض، وهي الخريطة. وهناك اتجاه بين العلماء الاجتماعيين، للنظر إلى الخرائط أنها شيء يهم الجغرافيين فقط، بدلا من كونها أداة مفيدة، لعرض أي نوع من البيانات المكانية.

يوضح شكل (٥) الطريقة التي يمكن بها استخدام الخرائط، لعرض البيانات الاجتماعية، بأسلوب يساعد على استخدامها في التخطيط. إنها خريطة توضح سبل الحصول على الخدمات الصحية في مقاطعة لاو بولا في زامبيا، التي رسمت بإدخال البيانات المتعلقة بالمستشفيات والمراكز الصحية على خريطة للتوزيع السكاني. وهي تبين المناطق التي هي في أشد الحاجة إلى خدمة إضافية، ومن ثم تساعد في اتخاذ القرارات حول مواقع المستشفيات والمراكز الصحية.

## ٣ ــ حفظ البيانات واسترجاعها

من المهم جدا حفظ البيانات، التي جمعت لأغراض التخطيط، بالشكل الذي يسهل استخدامها من جانب أي طرف يشارك في التخطيط، أو في اتخاذ القرار. ولا يشمل ذلك المخططين المهنيين في مؤسسة تخطيط قومية فحسب، ولكن يشمل كذلك الموظفين في الوزارات الوظيفية على المستوى القومي، وفي الأجهزة الإقليمية والمحلية، والسياسيين قوميا ومحليا، والمؤسسات المجتمعية المشاركة في أنشطة التخطيط المحلية.

وهناك أربعة مبادىء عامة، لابد من استيعابها عند تحديد الطريقة التي تخزن بها المعلومات.

أولا: سهولة الحصول عليها فينبغي ألا تدفن بعيدا في ملفات غامضة، في بعض المكاتب الحكومية. كما ينبغي عدم تخزينها في نظام مركب للحاسب الآلي، بحيث لا يصل إليها إلا عدد قليل من الفنيين المهرة.

ثانيا: ينبغي أن تكون البيانات في شكل يسهل فهمه وتفسيره من جانب من يستخدمها. و يعني ذلك عرضها بوضوح، وبمصطلحات سهلة، تيسر استخدامها من جانب فئة من الناس، ذوي معرفة أو تجربة محدودة في التعامل مع هذه البيانات، مثل السياسيين المحليين، أو جماعات المجتمع.

ثالثا: إن البيانات التي تتقادم بسرعة لابد من حفظها، بشكل يجعل تجديدها سهلا ومنتظما، كلما امكن الحصول على معلومات جديدة. فمن السهل تجديد البيانات المسجلة على بطاقات أو في ملفات أكثر من المسجلة في مجلدات. و بالمثل فالبيانات المعروضة في خرائط يمكن تجديدها بسهولة، إذا استخدمت علامات متحركة، كالدبوس الملون حتى لا يحتاج الأمر إلى إعادة رسم الخريطة في كل وقت تتوافر فيه معلومات جديدة.

وأخيرا فإن طريقة التخزين ينبغي أن تكون واقعية من جانب ما تحتاجه من العاملين والتمو يل وغير ذلك من الموارد اللازمة لتشغيلها. ومن ثم فليس هناك مبرر لوضع نظام لتخزين المعلومات، يتطلب أعدادا كبيرة من القوة العاملة، اذ تبين من التجر بة أنه في حالة نقص القوة العاملة، فإن تخزين المعلومات يعد من الوظائف الأولى التي تتعرض للإهمال. و بالمثل فلا مبرر للاخذ بالأنظمة الإليكترونية في تخزين البيانات، التي لابد من تشغيلها في ظروف جو ية باردة في بيئة استوائية، حيث تكييف الهواء غير متاح، أو غير مضمون.

وليس في الإمكان مناقشة الطرق البديلة في تخزين البيانات تفصيلا، لأن الأمر يعتمد على نوع البيانات، وظروف استخدامها، والموارد المتاحة للتخزين. ولكن ينبغي أن نعرض بإيجاز لما يعرف باتجاه غرفة العمليات في التخطيط، الذي نما في ماليزيا في الخمسينات، ومنذ ذلك الحين تبنته عدد من الدول الأخرى بأشكال متعددة. و بناء على هذا الاتجاه فإن البيانات الأساسية، اللازمة للتخطيط على المستوى القومي والمحلي تخزن في شكل خرائط ورسوم بيانية وملفات، وتعرض جميعا في غرفة إجتماعات رئيسة، حيث تجرى كل المناقشات عن التخطيط. ومن ثم تصبح البيانات سهلة المنال وقت الحاجة، بل تصبح في الحقيقة بؤرة اهتمام الاجتماع. والعيب الأساسي في هذا الاتجاه، على الرغم من أنه أكثر سهولة من كثير من أنظمة حفظ المعلومات، إلا أن حجم الوقت اللازم للمحافظة على البيانات جديدة، وفي شكل يمكن استخدامه، يبدو أكبر من قدرة كثير من الدول على توفيره لاكثر من فترة قصيرة.

## ٤ ـ استخدام الحاسب الآلي (الكمبيوتر)

يستخدم الكمبيوتر الآن في الدول المتقدمة، وفي الدول النامية بشكل متزايد لتحليل البيانات، وللتخزين والاسترجاع. ولاشك في أنه في كثير من الحالات يعد أكثر الطرق دقة في التعامل مع البيانات، و بخاصة إذا كانت بكميات كبيرة. مثال ذلك، سهولة التعامل مع البيانات التي تتضمنها بضعة آلاف من الاستبانة عن طريق الكمبيوتر أكثر من الطريقة اليدو ية.

ومع ذلك فينبغي عدم التسليم بأن الكمبيوتر هو دائما أكثر المناهج ملاءمة، و بخاصة في الدول النامية، حيث بعض القيود التي تحدد استخدامه وهي:

أولا: من الضروري معرفة ما إذا كانت الخصائص الكمية والكيفية للبيانات تبرر استخدام الكمبيوتر، سواء لأغراض التحليل أو التخزين. فإذا كان التعامل فقط مع كميات قليلة من البيانات، أو مع بيانات غير دقيقة، فمن الأفضل استخدام المناهج اليدو ية.

ثانيا: أن أجهزة الكمبيوتر غالية الثمن للشراء أو التأجير، وللتشغيل كذلك، وانها تتطلب لكي تعمل بفعالية عمالة مدربة، وتتطلب بعض الظروف البيئية من ناحية الحرارة والرطوبة. معنى ذلك أنها لا تشكل ضغوطا على الموارد المحدودة فحسب، ولكن قد تتأثر فاعليتها بسهولة، إذا لم يتوافر تلك الموارد أو الظروف. وقد تعثرت كثير من برامج البحث الاجتماعي في العالم الثالث، نتيجة لمشكلات، مثل نقص المبرمجين المؤهلين المدربين، والخلل الذي يصيب الكمبيوتر، لدرجة أنه في النهاية قد يكون من الأسرع أداء المهمة يدو يا. إضافة الى ذلك ينبغي أن نتذكر أن احد الأسباب الرئيسة لاستخدام الكمبيوتر في الدول المتقدمة، هو توفير اليد العاملة غير الماهرة، أو شبه الماهرة التي لا تعاني الدول النامية من نقص فيها في أغلب الاحيان.

وأخيرا فإن الحصول على تسهيلات الكمبيوتر محدود للغاية و بخاصة في تلك الدول التي لا تحظى إلا بعدد قليل جدا من أجهزة الكمبيوتر، أو من محطات الكمبيوتر، وعدد قليل جدا من المبرمجين والفنيين لتشغيله. ويحتل هذا الأمر أهمية خاصة، عند النظر في وضع نظم للبيانات تقوم على استخدام الكمبيوتر، حيث تصبح المعلومات متاحة لعدد قليل من الناس، لهم وسيلة مباشرة لتسهيلات الحاسب الآلي. قد يصبح من الضروري تخزين بعض البيانات (مثل نتائج الإحصاء السكاني) على الكمبيوتر، ولكن هذه المعلومات لابد من توفيرها في أشكال أخرى (فكل منطقة لابد أن تحصل على ملخص مطبوع لبيانات التعداد فيها)، و بالنسبة لكثير من بيانات التخطيط، ربما تكون غرفة عمليات بسيطة أكثر عملية أو واقعية.

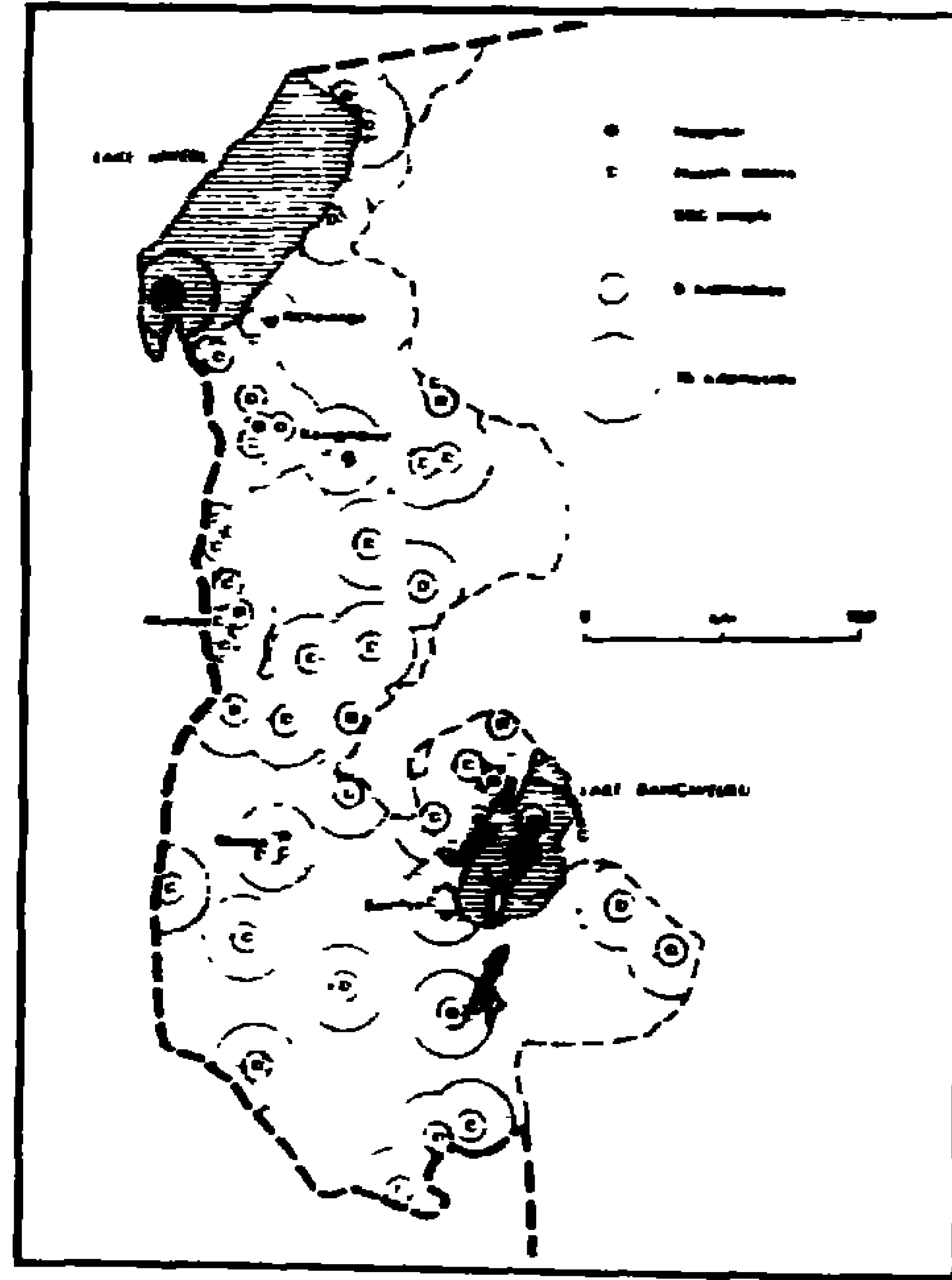
## بعض النتائج العامة

لن نحاول هنا تلخيص كل النقاط التي عرضت في هذا الفصل، حول حاجات التخطيط الاجتماعي من المعلومات، ولكن يمكن استخلاص ثلاث نتائج عامة...

أولا: أن جودة القرارات التي يتخذها المخططون تتوقف على جودة المعلومات التي بنيت عليها، وبالتالي يصبح من الاهمية توجيه الاهتمام الكافي لجمع وعرض البيانات لأغراض التخطيط ومع ذلك ينبغي التذكير بأن جمع البيانات ومعالجتها ليس غاية في ذاته، وإنما وسيلة لاتخاذ قرارات أفضل.

ثانيا: إن جمع وتحليل المعلومات لأغراض التخطيط الاجتماعي يواجه مشكلات خاصة. والسبب الرئيس في ذلك يرجع إلى أن كثيرا من البيانات المطلوبة تتصل بجوانب للتنمية، ليس من السهل قياسها، وبخاصة في شكل عددي.

ثالثا: عند اختيار أي المناهج في جمع المعلومات وتحليلها وعرضها أو تخزينها فمن الضروري أن نراعي الغرض الذي تخدمه البيانات المطلوبة؛ من يستخدم البيانات، والبيانات المتاحة كما وكيفا، والموارد المتاحة للجمع والمعالجة. وفي العالم الثالث قد يكون من الضروري، في الغالب، استخدام مناهج أبسط، واتخاذ قرارات على أساس بيانات أقل اكتمالا ودقة. كما أن استخدام المناهج المتقدمة ينبغي ألا ينظر إليه على اساس أنه غاية لذاته، ولكنه ربما يؤدي إلى تحسين نوعية القرارات التي تتخذ.



شكل (٥)

تيسير الخدمات الصحية (مقاطعة لاو بولا) زامبيا

Figure 5 Access to hea;th services: Luapula Province, Zambia

Source: Adapted from Zambia,1976.p.46

مستقاة من المصدر: زامبيا ١٩٧٦ ص ٤٦

# الفصل التاسع

# مهارات التخطيط العامة

توجد كثير من المهارات العامة، وأساليب التخطيط المناسبة، لكل أشكال التخطيط أو لمعظمها، بما في ذلك التخطيط الاجتماعي. والغرض من هذا الفصل هو اختبار مدى ملاءمة بعض هذه المهارات والأساليب للمخططين الاجتماعيين في العالم الثالث. ولن نحاول تغطية شاملة لكل المهارات والأساليب المناسبة، أو مناقشة أي منها بتعمق. وعوضا عن ذلك سوف نركز اهتمامنا حول تلك المهارات، التي يمكن أن تكون مناسبة بصفة خاصة للتخطيط الاجتماعي، والمسائل أو المشكلات التي يمكن ان تنشأ عند محاولة تطويع مهارات التخطيط العامة للاستخدام في التخطيط الاجتماعي في العالم الثالث.

وهناك سببان رئيسان للأخذ بهذا الأسلوب. أولهما استحالة توفير تغطية كاملة لكل مناهج التخطيط في الجزء المتاح هنا؛ لأن كل مهارة أو منهج يتطلب في الحقيقة فصلا، كاملا وفي بعض الأحيان كتابا خاصا به. أما السبب الثاني فهو أنه يوجد بالفعل حجم كبير من المادة حول المناهج العامة للتخطيط. والمشكلة الأساسية التي تواجه قراء هذا الكتاب هي، كيف يمكنهم تطويع ذلك لمقابلة احتياجاتهم.

ومن أوجه القصور في الكتابات القائمة عن مناهج التخطيط، أن معظم الكتب قد كتبت للمختصين ــ مثل الاقتصاديين والمخططين في المجال العمراني ــ حيث إن اهتماماتهم الأساسية ليست هي الجوانب الاجتماعية للتخطيط. وإلى الآن مازالت المادة المتاحة عن مناهج التخطيط الاجتماعي قليلة للغاية. وعلى الرغم من أن الطرق الأساسية المستخدمة هي في الغالب الطرق المستخدمة في المجالات الأخرى للتخطيط، إلا أن الأغراض التي تستهدفها، والمشكلات المحتمل ظهورها مختلفة.

والسبب العام الآخر لهذا الخلط، أو الصعوبة يكمن في أن كثيرا من الكتب عن مناهج التخطيط تميل إلى التركيز على التفاصيل الدقيقة لتقنيات معينة، مثل الطرق البديلة لحساب تكاليف جزئيات معينة، عند تحليل التكلفة والناتج، بدلا من المبادىء الأكثر عمومية حول أي التقنيات ينبغي أو لا ينبغي استخدامها. وبالتالي يختلط الأمر على القارىء دون مبرر وبخاصة إذا لم يكن ملما باللغة المهنية الخاصة المستخدمة. مثال ذلك؛ حين يحاول المخططون الاجتماعيون قراءة كتب الاقتصاديين، ويواجهون صعوبة النظر في كيفية تطويع أسلوب معين لمقابلة حاجاتهم الخاصة.

بالإضافة إلى ما تقدم فإن المخططين الاجتماعيين يواجهون مشكلة إضافية، وهي أن معظم المادة عن مناهج التخطيط قد صممت للاستخدام في الدول المتقدمة. ونظراً للاختلاف الكبير في أوضاع العالم الثالث، وبخاصة حجم البيانات ونوعيتها، ومدى توافر العمالة الماهرة، والأدوات التقنية، فإن التقنيات التي تعد عملية في الدول المتقدمة، قد تكون في الأغلب غير مناسبة تماما في العالم الثالث، أو على الأقل لا تطبق إلا بعد تعديلات جوهرية.

فالغرض من هذا الفصل إذن هو محاولة علاج أوجه القصور، ومساعدة القارىء على حسن استخدام الكتابات القائمة عن مناهج التخطيط. ويوجد في نهاية الفصل دليل لبعض هذه الكتابات.

وليس هناك تصنيف متفق عليه بالنسبة لمهارات التخطيط وأساليبه أو تقنياته، وهي حقيقة تضاف إلى ما يلاقيه الباحث من خلط في بحثه عن المناهج المناسبة، لاستخدامها في حل مشكلة معينة. وفي هذا الفصل تقسم مختلف المهارات المطلوبة من المخطط الاجتماعي إلى ثلاث فئات:

١ ـ مهارات اتخاذ القرار.
٢ ـ مهارات التنفيذ.
٣ ـ مهارات الإدارة والاتصال.

وعلى الرغم من أن هذا التصنيف تقديري إلى حد ما، إلا أنه صمم لمساعدة القارىء على فهم الأغراض، التي تستخدم من أجلها مهارات معينة، أكثر من مساعدته في كيفية استخدامها.

## مهارات اتخاذ القرار

إن التخطيط في الأساس عملية لاتخاذ القرار، ومن ثم فليس من المستغرب أن كثيرا من تقنيات التخطيط صممت لمساعدة المخطط على اتخاذ قرارات أفضل وأكثر عقلانية بصفة خاصة. وقبل دراسة هذه التقنيات، لننظر في إيجاز إلى ما نقصد بعقلانية اتخاذ القرار.

### ١ ـ عقلانية اتخاذ القرار

كان مفهوم العقلانية موضوعا لكثير من الجدل بين أولئك المعنيين بنظرية التخطيط واتخاذ القرار. وببساطة، يمكن النظر إلى عقلانية اتخاذ القرار على أنها اتخاذ قرارات بتوظيف العقل، أكثر من التخمين المجرد، أو الاستجابة لدوافع انفعالية. ويقدم كارلي Carley في كتابه بعنوان «الطرق العقلانية في تحليل السياسة» يقدم شرحاً أكثر تفصيلا، بوصفه اتخاذ القرار العقلاني على أساس خمسة أنشطة متتابعة على النحو التالي:

١ ــ تعرف المشكلة التي تتطلب حلا، وتصنيف وتنظيم الغايات والقيم والأهداف، المتصلة بهذه المشكلة.

٢ ــ رصد كل الطرق الهامة الممكنة، لحل المشكلة، أو تحقيق الأهداف، وهذه استراتيجيات بديلة، أو مسارات عمل، أو سياسات.

٣ ــ التنبؤ بالنتائج الهامة، التي يمكن أن تترتب على كل استراتيجية بديلة، وتقدير احتمال حدوث هذه النتائج.

٤ ــ مقابلة نتائج كل استراتيجية بالغايات والأهداف المحددة سابقا.

٥ ــ وأخيراً، اختيار سياسة، أو استراتيجية، تتطابق نتائجها مع الغايات والأهداف بدرجة أكبر. أو تؤدي إلى حل المشكلة تقريبا، أو الحصول على أكبر عائد من التكلفة نفسها، أو عائد مساو بأقل تكلفة ممكنة. (Carley ١٩٨٠ص١١).

ويثور الجدل أساسا حول التساؤل عن درجة الشمولية، أو العمق المطلوب، لكي يكون الفرد عقلانيا. هل المطلوب مراجعة الاستراتيجيات البديلة والممكنة، أو كل مسارات العمل قبل اتخاذ القرار؟ هل المطلوب الحصول على معلومات عن كل الجوانب بالنسبة لكل من هذه البدائل، قبل الاختيار فيما بينها؟ وهل من الضروري دائما الوصول إلى الحد الأمثل، بدلا من القناعة بحل يقابل شروطا أساسية معينة؟ إن معظم الكتاب حول اتخاذ القرار، ربما يتفقون اليوم على أن المخطط الواقعي لا يمكنه التطلع إلى الشمولية التامة، ولكن ذلك لا يعني أنه لا يستطيع أن يكون عقلانيا، ويحاول الوصول إلى أفضل قرار ممكن، على ضوء الظروف الواقعية للبيئة التي يعمل فيها. ومن الضروري أن نستحضر في الذهن هذا المفهوم الواقعي (البراجماتي) لاتخاذ القرار عقلانيا، حين نعرض لاستخدام الأساليب البديلة في اتخاذ القرار فيما بعد.

إلى هنا كان حديثنا عن عقلانية اتخاذ القرار عاماً جدا. فما النتائج الخاصة المترتبة على ذلك بالنسبة للمخطط الاجتماعي في العالم الثالث؟ إن الدور الأساسي للمخطط الاجتماعي في عملية اتخاذ القرار هذه، هي ضمان إعطاء أولوية كافية للغايات الاجتماعية، أو القيم أو الأهداف، والتأكد من أن النتائج الاجتماعية للاستراتيجيات البديلة قد أخذت في الحسبان، وأعطيت ثقلا كافيا في الاختيار بين هذه الاستراتيجيات. وهكذا سيكون أحد اهتماماتنا في المناقشة التالية للتقنيات الخاصة، هو رؤية كيف تؤخذ هذه العوامل في الحسبان.

ان الجدل حول عقلانية اتخاذ القرار في مقابل شموليته يتخذ أهمية خاصة بالنسبة للمخططين في العالم الثالث. فقد يرى البعض أن المجال أكبر بالنسبة للتخطيط الشامل، في

كثير من دول العالم الثالث، حيث تميل الغايات والأهداف لأن تكون أكثر وضوحا وتحديدا، إلى جانب ذلك النطاق العريض من الاستراتيجيات البديلة، التي توضع في الحسبان بدرجة أكبر من الدول المتقدمة، طالما أن الأولى معنية بتحقيق التغير والتنمية، بينما الأخيرة تميل إلى الاهتمام بالحفاظ على الوضع القائم.

ولكن من الناحية الأخرى نجد المشكلات العملية لمراجعة كل البدائل المحتملة، والاختيار فيما بينها على اساس التقييم الشامل لكل النتائج المحتملة، كل ذلك لا يبشر بالخير في دولة وسط من العالم الثالث. ويرجع ذلك إلى صعوبة الحصول على بيانات كافية علاوة على السرعة في اتخاذ القرارات، الأمر الذي لا يتيح للمخطط أن يقوم بعملية تقييم شاملة. وفي كثير من الدول تتدخل العوامل السياسية بصفة عامة، وتلعب دورا كبيرا في اتخاذ القرار، وعلى الرغم من أن هذه العوامل يمكن أن تدخل في صميم عملية اتخاذ القرار، إلا أن ذلك يتطلب بعض التعديل في مفهوم العقلانية، وبالتالي في بعض تقنيات اتخاذ القرار، أو بمعنى آخر فإن اتجاها براجماتيا نحو عقلانية اتخاذ القرار يتخذ أهمية خاصة بالنسبة للمخططين في العالم الثالث.

ولننتقل الآن إلى نتائج هذه المناقشة العامة بالنسبة لاستخدام مهارات معينة في اتخاذ القرار. ولنبدأ بدراسة المهارات المطلوبة لجانبين هامين من مكونات عملية اتخاذ القرار: التنبؤ بالاتجاهات أو الأحداث المستقبلية، ومزايا ومثالب الطرق البديلة في العمل. ثم ننظر بإيجاز إلى المشكلات الخاصة باتخاذ القرارات حول الجوانب المتصلة بالتوزيع في التنمية، وأخيرا نقدم بعض التعليقات العامة حول استخدام النماذج الرياضية في اتخاذ القرار.

## ٢ ـ التنبؤ

طالما أن التخطيط يتضمن اتخاذ قرارات متعلقة بالمستقبل، فإن المخطط يواجه دائما مهمة التنبؤ بما يمكن أن يحدث في المستقبل. بأي معدل يمكن أن ينمو عدد السكان في السنوات العشر التالية؟ ماذا نتوقع من مظاهر التحسين في الصحة، نتيجة لإنشاء مستشفيات جديدة؟ هل يمكن توقع تحسنا أكبر، إذا وجهت الموارد نحو الرعاية الصحية الأولية، بدلا من المستشفيات؟ ما التغيرات الاجتماعية التي يمكن أن تظهر، إذا أقيم مشروع منجم في منطقة متخلفة، وما احتمال حدوث أي من هذه التغيرات؟ وما إلى ذلك.

لقد صممت عدة تقنيات لمساعدة المخطط في الوصول إلى تنبؤات، على درجة أكبر من الدقة. وتقوم كثير من هذه التقنيات على التحليل الكمي للأوضاع الماضية أو الحاضرة. وهكذا يمكن التنبؤ بالنمو السكاني في المستقبل، بدراسة الاتجاهات الماضية والنظر إلى المستقبل من خلالها. ويعرف ذلك عامة باستقراء الاتجاه. ولعل العيب الواضح لهذه الطريقة أنها

تسلم بأن العوامل المؤثرة في الاتجاهات المستقبلية لا ينتظر لها أن تختلف كثيرا، أو تختلف بشكل لا يمكن التنبؤ به، عن تلك التي حددت اتجاهات الماضي. وإذا لم يكن الأمر على هذا النحو يصبح من الضروري استخدام نماذج من التحليل الكمي أكثر تعقيدا، وتتضمن بناء تصورات للموقف، تضم العديد من المتغيرات المتصلة بعضها ببعض. وعلى سبيل المثال نجد الاقتصاديين يستخدمون في الأغلب نماذج مدخلات ومخرجات الاقتصاد القومي، للتنبؤ بالأثر الذي يمكن أن تحدثه زيادة النشاط في أحد قطاعات الاقتصاد، على القطاعات الأخرى.

إن المشكلة الرئيسة، التي تواجه أيا من هذه المناهج، أنها تعتمد على وجود بيانات كمية دقيقة، وممتدة في الماضي لفترة تاريخية معقولة، الأمر الذي قد لا يتاح في أغلب الأحيان. وهي إحدى المشكلات الخاصة التي يصادفها المخططون الاجتماعيون في العالم الثالث؛ لأن البيانات الكمية والكيفية محدودة بصفة عامة في العالم الثالث، كما رأينا في الفصل الثامن، إلى جانب الصعوبة في الحصول على بيانات كمية، حول الجوانب الاجتماعية للتنمية بصفة خاصة.

وبناء على ما تقدم يصبح من الضروري، في الأغلب، الاستعانة بمناهج للتنبؤ، تعتمد بصورة أقل على البيانات الكمية. ومثال ذلك ما أشرنا إليه في الفصل الخامس، عن استخدام حكومة غينيا الجديدة للتجربة، المكتسبة من مشروع منجم النحاس في بوجين فيل، للتنبؤ بالأثر الاجتماعي المحتمل للمنجم الجديد في أوك تدي. ومنهج آخر يمكن استخدامه، يقوم على صياغة عدد من التصورات البديلة، (تعرف عادة باسم سيناريو) لما يحتمل حدوثه في المستقبل، وتقدير احتمال حدوث أي منها أكثر من غيره، على ضوء الطرق البديلة للعمل. أما المنهج الثالث فيقوم على استشارة عدد من الناس، من ذوي التجارب والخبرات الخاصة، التي قد تمكنهم من التنبؤ بما يمكن أن يحدث في موقف معين. وهكذا يستطيع المخطط أن يجري مقابلات مع العاملين في الخدمات في منطقة ما، لمعرفة آرائهم حول رد الفعل المحتمل من جانب السكان المحليين، تجاه مشروع تنموي مقترح. وقد استخدمت أساليب مختلفة للحصول على أكبر كم من المعلومات من هذه الاستشارات وبخاصة عند استشارة عدد مختلف من الناس.

ونظراً لأن كل هذه المناهج تعتمد، إلى حد كبير، على الأحكام الذاتية، فإنه لا يمكن التسليم بدقة التنبؤات التي تبنى عليها. ولكن لابد من التنويه إلى أنه لا يوجد منهج للتنبؤ دقيق تماما، وبخاصة في العالم الثالث، حيث التغيرات سريعة، ولا يمكن التنبؤ بها، ومع صعوبات الحصول على بيانات إحصائية كافية، فإن هذه المناهج ليست بأقل دقة من تلك

التي تستخدم الطرق الكمية في التنبؤ، وتعد، بالتأكيد وفي كثير من الحالات، عملية أكثر.

### ٣ ـ الموازنة بطرق العمل البديلة

أشرنا لتونا إلى أن عقلانية اتخاذ القرار تتضمن تحديد الطرق البديلة للعمل، والموازنة بينها؛ من أجل تقرير الأخذ بأي منها، وقد ظهرت عديد من الوسائل لمساعدة المخطط على إجراء هذه الموازنات. وتتصل معظم هذه الوسائل بالمفهوم العام لتحليل التكلفة والعائد، حيث يتم حساب التكلفة والعائد لكل بديل، وتعطى الأولوية لذلك الذي يرتفع فيه معدل العائد بالنسبة للتكاليف.

إن تحليل التكلفة والعائد، كما أشرنا في الفصل الثامن، أسلوب طوره الاقتصاديون أساسا، لاستخدامه في تقييم المشروعات من أجل تقرير واحد من بين عدة مشروعات، ينتظر أن يكون أكبر عائدا، أو لتقرير الجدوى الاقتصادية للمضي في مشروع معين. ومن ثم بنيت المناهج المألوفة في تحليل التكلفة والعائد، على حساب القيمة النقدية للتكاليف والعائد، مما يساعد على إجراء موازنات دقيقة بين المشروعات البديلة، وعلى البحث الذي يركز على تحسين مناهج حساب التكاليف والعوائد المختلفة، مع الأخذ في الحسبان الاختلاف بين القيم النقدية في الماضي والحاضر.

ومع ذلك فحين يمتد مفهوم تحليل التكلفة والعائد؛ ليطبق على الجوانب الأخرى للتخطيط، فإن ذلك يؤدي إلى زيادة حجم وتعقيد المشكلات. والمشكلة الرئيسة، من وجهة نظر المخطط الاجتماعي، أن معظم التكاليف والعوائد الاجتماعية لأي مشروع أو برنامج، لا يمكن التعبير عنها على أسس نقدية (مالية)، بل إن بعضها لا يمكن التعبير عنها كميا على الإطلاق، مما يجعل من الصعب للغاية موازنتها بالتكاليف والعوائد الاقتصادية. وهكذا فإننا إذا رجعنا إلى المثال، الخاص بتقييم الأثر المحتمل لمنجم نحاس أوك تدي بابوا غينيا الجديدة، وجدنا أن المكاسب الاقتصادية؛ مثل الانتاج المعدني، وتنمية الوظائف، يمكن بسهولة التعبير عنها على أسس نقدية. ولكن من الصعب جدا إضفاء أي قيمة عددية على الاهتزازات الاجتماعية، التي سوف تحدث في المنطقة نتيجة للمنجم وأصعب من ذلك إضفاء قيمة نقدية عليها. وغالبا ما يعني ذلك، كما أشرنا في الفصل الخامس، إغفال العوامل الاجتماعية لحساب العوامل الاقتصادية؛ لأنها، ببساطة، لا يمكن أن تترجم كميا، وبصفة خاصة لا يمكن أن يعبر عنها نقديا، ومن ثم لا يمكن إدخالها في تحليل التكلفة والعائد المتعارف عليه. وتزداد هذه المشكلة حدة في الدول النامية، بسبب صعوبة الحصول على بيانات دقيقة، عن الجوانب الاجتماعية وغيرها من جوانب التنمية.

وليس هناك حل يسير لهذه المشكلة. لقد ظهر عدد من الأشكال المتنوعة لتحليل التكلفة والعائد المتعارف عليه، من أجل التعامل مع مشكلة التكاليف والعائدات، التي لا يمكن التعبير عنها نقدا. ويبدو أن هناك اتجاهين يبشران بفائدة أكبر لأغراض التخطيط الاجتماعي. أحدهما، استخدام مؤشرات أخرى غير نقدية، لقياس التكاليف والعائدات الاجتماعية، ثم الأخذ بنوع من نظام الوزن، حتى يمكن موازنة هذه المؤشرات مع القيم النقدية المستخدمة في قياس التكاليف والعائدات الاقتصادية. أما الآخر، فيقوم على استخدام المناهج المألوفة لتحليل التكلفة والعائد؛ لتقييم الجوانب الاقتصادية للمشروع، وفي الوقت نفسه لإجراء مسح يتسم بالشمول والاهتمام بالجانب الكيفي للنتائج الاجتماعية، وأخذ نتائج الدراستين في الحسبان عند اتخاذ القرار النهائي. وفي كلتا الحالتين يصبح تحليل التكلفة والعائد عملية أكثر تعقيدا تتخللها الأحكام القيمية وعدم الدقة، حيث توجب على المخطط أو السياسي الاختيار بين المكاسب المالية والاجتماعية. ولكن ذلك بالتأكيد أفضل من اتخاذ القرارات، دون العوامل الاجتماعية وغير النقدية بالحسبان بتاتا.

وفي نهاية هذا الجزء تجدر الإشارة إلى أن المخطط الاجتماعي قد يحتاج إلى استخدام تحليل التكلفة والعائد، إما لتقييم المشروعات والبرامج البديلة للتنمية الاجتماعية، مثل النماذج البديلة لبرامج الرعاية الصحية، أو لتقييم النتائج الاجتماعية للمشروعات، المصممة أساسا لتحقيق أهداف اقتصادية، كما هو الحال بالنسبة لمناجم النحاس في بابوا غينيا الجديدة. إن حقيقة كون المخططين الاجتماعيين تزداد الاستعانة بهم، لإسداء المشورة حول النتائج الاجتماعية لمشروعات التنمية الاقتصادية، يجعل من الأهمية بمكان أن يكونوا واعين لمشكلات قياس العوامل الاجتماعية، والطرق المختلفة للتغلب على هذه المشكلات، ولو بشكل جزئي.

## ٤ ـ اتخاذ القرارات المتعلقة بالتوزيع

أشرنا في الفصل الثاني إلى أن المخطط الاجتماعي يعنى بصفة خاصة بجوانب التوزيع في التنمية، بما في ذلك توزيع التنمية بين الجماعات الاجتماعية الاقتصادية، والتوزيع بين المناطق الجغرافية، وأوضحنا في الجزء الثاني النتائج المترتبة على ذلك، بالنسبة لمجالات معينة للتخطيط الاجتماعي. وبسبب هذا الاهتمام بالتوزيع وعدم المساواة، فمن الضروري أن ننظر بإيجاز إلى نتائج ذلك بالنسبة لمناهج اتخاذ القرار.

وعلى الرغم من الاعتراف العام، بأنه ينبغي على المخططين مراعاة نتائج البرامج والمشروعات البديلة، على مظاهر عدم المساواة بين الجماعات الاجتماعية الاقتصادية، إلا أن

التساؤل عن كيفية تضمين ذلك في عملية اتخاذ القرار قد لقي اهتماما ضئيلا. لقد أدى ظهور توجه الحاجات الأساسية في سياسة التنمية في الجزء الأخير من السبعينات، أدى إلى بعض التحرك في هذا الاتجاه، ومثال ذلك المؤتمر الذي عقد في جامعة ساسكس، عام ١٩٧٧؛ لدراسة تطبيق النماذج الاقتصادية الكبرى للتخطيط، لتوفير الحاجات الأساسية (Cole Lucas، ١٩٧٨). ولكن يبدو أن السؤال الأساسي حول التفاوت، أو عدم المساواة، الذي يعد عنصرا واحدا من توجه الحاجات الأساسية، لم يحظ باهتمام كاف.

إن الحاجة الأساسية هي تعرف أي الجماعات الاجتماعية الاقتصادية ينتظر أن تكون أكثر تأثرا، ايجابا أو سلبا، نتيجة للسياسات أو البرامج أو المشروعات المقترحة، حتى يمكن أن نرى بوضوح ما تتركه من أثر في مظاهر عدم المساواة. و يعني ذلك أن أي تقنيات لاتخاذ القرار، مثل النماذج المستخدمة للتنبؤ بالاتجاهات المستقبلية، أو مناهج موازنة التكاليف والعائدات لمشروع ما، لابد أن تتضمن معلومات عن مختلف الجماعات الاجتماعية الاقتصادية. وتعني كذلك بالطبع أن هذه المعلومات ذاتها لابد أن تكون موزعة، حسب هذه الجماعات. على أن ذلك يؤدي إلى مشكلات خاصة لأنه، وكما رأينا في الفصل الثامن، غالبا ما يكون من الصعب للغاية الحصول على بيانات ذات معنى، عن مظاهر المساواة بين تلك الجماعات. فالبيانات الإحصائية نادرا ما توزع على هذا الأساس، أو هي على الأقل، ليست متاحة بالشكل أو بدرجة التفصيل المطلوبة، وبخاصة في حالة عدم المساواة في داخل المجتمعات. مثال ذلك قد يصعب الحصول على بيانات إحصائية يمكن أن توضح الأثر المنتظر لمشروع تنمية مجتمع، على مظاهر عدم المساواة في قرية هندية، ولكن المعرفة الوثيقة بالقرية هي وحدها التي تمكن من إجراء هذه التنبؤات.

وبناء عليه، يصبح للمخطط الاجتماعي دوران اساسيان بالنسبة لاتخاذ القرارات حول التوزيع بين الجماعات الاجتماعية؛ أولهما ــ التأكد من أنه في أي عملية لاتخاذ القرار، لابد من الأخذ في الحسبان الآثار أو النتائج، بالنسبة للجماعات الاقتصادية الاجتماعية المختلفة، بدلا من التسليم المجرد بأن كل واحد سوف يستفيد بالتساوي. والثاني أنه لابد من بذل كل جهد ممكن لتحسين نوعية البيانات المتاحة لهذا الغرض كما وكيفا.

على أن المزيد من الانتباه قد وجه إلى النتائج المترتبة على مظاهر التفاوت (عدم المساواة) الإقليمية، بالنسبة لمناهج اتخاذ القرار. والسبب الرئيس وراء ذلك، أن توزيع وتفاعل الظاهرة في المكان كانا موضع دراسة لسنوات عدة من جانب الجغرافيين والاقتصاديين الإقليميين، وغيرهم من المعنيين بالجوانب المكانية للتخطيط، كما ظهرت أدوات معينة لهذا الغرض. أما من وجهة نظر المخطط الاجتماعي، فهناك جانبان رئيسان لهذا المجال الدراسي، يتصلان بمناهج اتخاذ القرار.

**أولا** ــ لابد أن يكون المخطط الاجتماعي واعيا بالحاجة، لمعرفة كيف ينتظر أن تتأثر المناطق المختلفة بالسياسات، أو البرامج، أو المشروعات المقترحة، حتى يمكن تقدير ما تتركه من أثر في عدم المساواة المكانية. ويثير ذلك قضايا مماثلة عن تصميم نماذج اتخاذ القرار وتوزيع البيانات، كما هو الحال بالنسبة لتقدير مظاهر التفاوت بين الجماعات الاجتماعية. ويثير ذلك النوعية نفسها من المشكلات، وبخاصة تلك المتصلة بالحصول على بيانات كافية.

**ثانيا** ــ لابد أن يكون لدى المخطط الاجتماعي فهم عام للعوامل المؤثرة في التنمية الاقتصادية الاجتماعية، داخل المناطق، وبين هذه المناطق، ولابد من إلمامه ببعض المناهج، التي يستخدمها المخططون الإقليميون، لمحاولة توزيع هذه التنمية بدرجة أكبر من التساوي. ولكن، ولسوء الحظ، فإن عمل هؤلاء في كثير من الدول غير منسق بدرجة كافية، مع التخطيط الاقتصادي الاجتماعي الأكثر عمومية، وبخاصة إذا كان المخططون الإقليميون تابعين لوزارة، أو قسم مختلف.

ولعل من أوضح الأمثلة في تقنيات التخطيط المكاني الملائم للمخطط الاجتماعي، هو مفهوم مراكز الخدمة التي تعنى بشكل مباشر بتوزيع الخدمات الاجتماعية. ومراكز الخدمة هي نقاط مركزية لتوفير عديد من الخدمات الاجتماعية والاقتصادية والإدارية، على أساس أن تركيز هذه الخدمات في نقاط مركزية يكون أكثر ملاءمة للناس، الذين يستفيدون من تلك الخدمات، كما يخفض من تكلفة تقديمها. وفي بعض الأحيان نجد مراكز الخدمة الكبيرة تقام لتنمية الصناعة، وغيرها من أشكال النشاط الاقتصادي، وفي الأغلب فهي وسيلة لتشجيع التنمية خارج المراكز الحضرية الرئيسة. وفي هذه الحالة يشار إليها غالبا على أنها مراكز للنمو أو مراكز التنمية. ويوضح شكل (٦) ترتيب مراكز التنمية بوصفها أساس التخطيط في خطة التنمية القومية الثالثة في زامبيا. وتتراوح مراكز التنمية هذه بين المراكز الحضرية الكبرى، التي تستحوذ على نطاق عريض من البنية الأساسية، وبين المراكز الصغيرة لتنمية القرية، التي ينبغي تزويدها بالتسهيلات الرئيسة، كمركز صحي، ومصدر للمياه، وخدمات إرشاد زراعي وغير ذلك. وقد استطاع المخططون الإقليميون تنمية أدوات تحليلية خاصة في تحديد هذه المراكز.

## استخدام النماذج الرياضية

يمكن وصف النموذج بأنه محاولة لتمثيل الحقيقة في شكل آخر. فالخريطة مثلا، هي نوع من النموذج، حيث تمثل فيها مختلف المكونات في شكل تصويري خاص. والنموذج الرياضي هو نموذج تمثل مكوناته في شكل بيانات كمية، ويعبر عن العلاقات بينها بمصطلحات رياضية.

وتستخدم أنواع كثيرة من النماذج الإحصائية في التخطيط، وبخاصة من جانب الاقتصاديين، وإن لم يكونوا وحدهم في ذلك. وتتضمن نماذج لمواقف مالية، ونماذج للاقتصاد في دولة واحدة، ونماذج لقطاع معين، لمنطقة أو مشروع في قطر ما، وتتضمن كذلك نماذج بسيطة نسبيا، تمثل فقط أحد جوانب، أو مكونات المواقف، ونماذج غاية في التعقيد، تحاول تمثيل النظام الاقتصادي الاجتماعي في جملته. ويمكن استخدام هذه النماذج للتنبؤ، أو لموازنة الطرق البديلة للعمل، أو لوصف الموقف الحاضر فقط.

وليس في الإمكان وصف نماذج معينة هنا، ولكن أهم نقطة نذكرها هنا، أنه على الرغم من أن النماذج الرياضية يمكن أن تكون أدوات قيمة للغاية في اتخاذ القرار، إلا أن استخدامها في دول العالم الثالث يثير مشكلات خطيرة. وترجع الأسباب الرئيسة لذلك إلى القصور في القوى العاملة الفنية الماهرة، والأجهزة (مثل الحاسب الآلي)، اللازمة لتصميم واستخدام هذه النماذج، وعدم كتابة البيانات الكمية اللازمة لتغذيتها، إلى جانب أن معظم الناس، الذين يستخدمون النتائج لا يفهمون كيف تم الحصول عليها. وتصل هذه المشكلات في معظم الدول، إلى حد أن المواقف التي يمكن أن تفيد فيها النماذج الرياضية محدودة للغاية، ولابد على المخطط أن يفكر جيدا، قبل تقرير استخدام هذا النموذج، أو استخدام المعلومات المتحصلة عن طريقه.

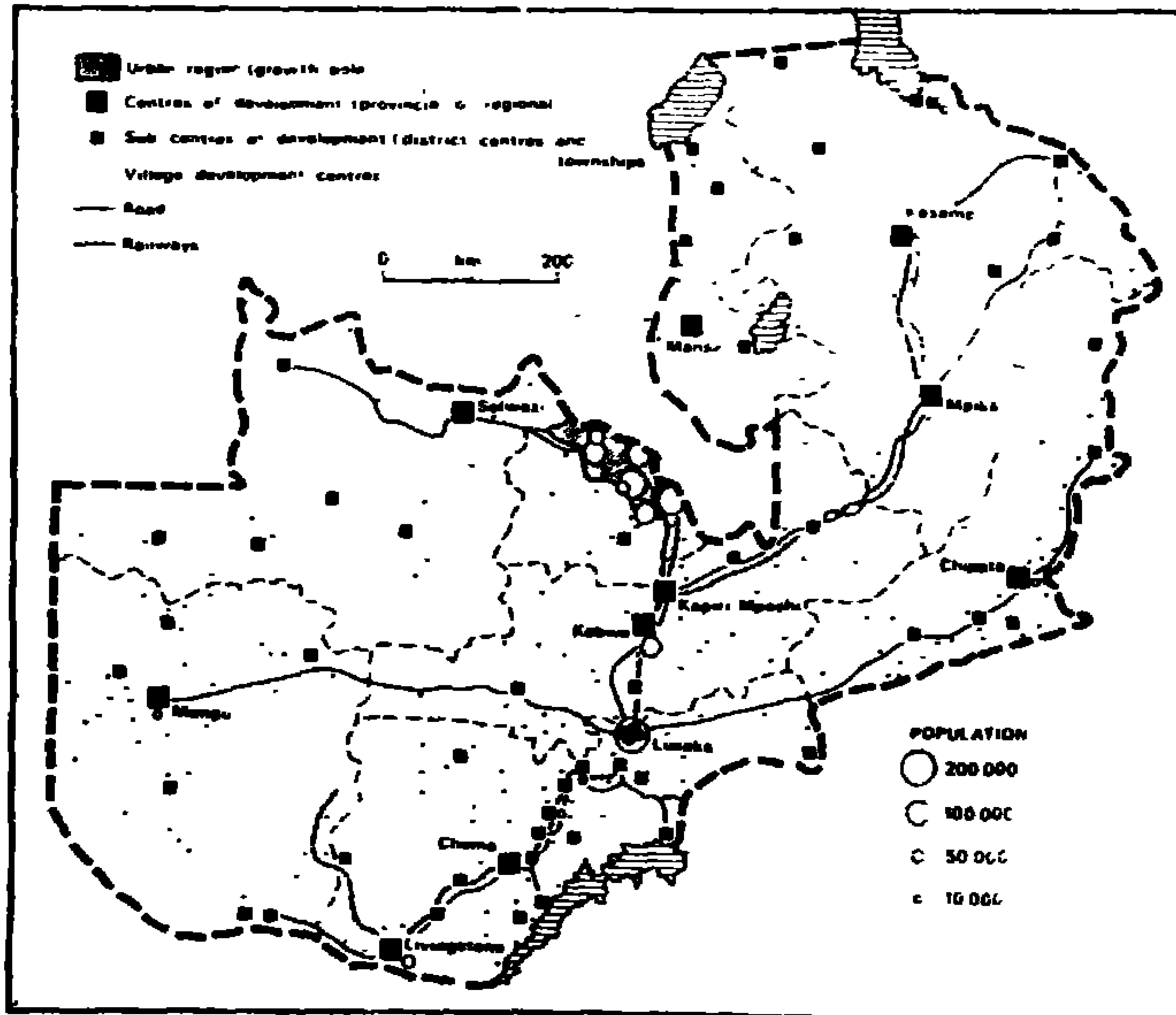
وتتعقد مشكلات استخدام النماذج الرياضية، في حالة التخطيط الاجتماعي، نظراً لصعوبة التعبير الكمي عن البيانات الاجتماعية، ونتيجة لذلك يصبح تمثيل العوامل الاجتماعية غير كاف في هذه النماذج. وأهم دور للمخطط الاجتماعي إذن، أن يتأكد، في حالة استخدام هذه النماذج، من بذل كل الجهود، لدمج العوامل الاجتماعية، وإذا لم يكن ذلك ممكنا، عليه أن يحذر من يستخدم النتائج من أن النتائج الاجتماعية قد تم تجاهلها.

## مهارات التنفيذ

في مناقشتنا لتخطيط التنمية في الفصل الأول، أكدنا على أنه ينبغي النظر إلى التخطيط والتنفيذ بوصفهما عنصرين مرتبطين لعملية واحدة، طالما أن الغرض من التخطيط ليس إصدار الخطط، وإنما تحقيق نتائج عملية. ورددنا ذلك مرارا في الفصول اللاحقة، وقد حان الوقت الآن للنظر باختصار الى بعض الأساليب التي يمكن الاستعانة بها لتقوية الصلات بين التخطيط والتنفيذ. سوف ننظر أولا إلى العملية العامة لجعل الخطة إجرائية، أو قابلة للتنفيذ، ثم وبتحديد أكثر نظر في إعداد الميزانية، والرقابة وتقييم أداء الخطة، وأخيرا دور وثيقة الخطة بينها.

## ١ ـ جعل الخطة قابلة للتنفيذ

من أكثر المراحل دقة في عملية التخطيط والتنفيذ هي عملية تقرير كيف ينفذ مشروع أو برنامج معين. مثال ذلك، إذا اتخذ قرار ببناء مركز صحي جديد في منطقة معينة، ما الذي ينبغي عمله بالفعل، قبل أن يصبح المركز الصحي جاهزا للاستخدام من جانب الناس المحليين؟ وبصورة أكثر تحديدا، من الضروري النظر في المسائل الآتية: المراحل المختلفة للتنفيذ، من اختيار الموقع إلى توفير العاملين والأجهزة؟ من سيكون مسئولا عن كل مرحلة؟ وكم من الزمن سوف تستغرق؟ ما تكلفة كل جزئية؟ ومن أين سيأتي التمويل؟ ولسوء الحظ فإن هذا الجزء من عملية التخطيط والتنفيذ غالبا ما تهمل، لأنه لا المخططون ولا المنفذون يرونها من مسئولياتهم. والنتيجة أن المركز الصحي، أو أي مقترح آخر، لن يزيد عن كونه فكرة على الورق. إن عملية جعل الخطة قابلة للتنفيذ ليست بالضرورة معقدة جدا. وإن أكثر المتطلبات أهمية هو التأكد من تحديد كل المراحل الملائمة للخطة، وتوفير الاعتمادات المالية الكافية، وتحديد المسئول عن التنفيذ في كل مرحلة. ولا توجد متطلبات خاصة في حالة التخطيط الاجتماعي، فيما عدا ميل المخطط الاجتماعي إلى أن يكون معنيا، بصفة خاصة، بأي مرحلة يشترط فيها المشاركة من جانب الناس المحليين. ففي حالة المركز الصحي مثلا، يستشار المجتمع المحلي في المكان المحدد للمركز، كما يتوقع أن يشارك المجتمع بالعمل والأموال، للمساعدة في البناء، بل حتى في توفير العاملين، لتدريبهم على صحة المجتمع.




شكل (٦)
زامبيا : تدرج مراكز التنمية

المصدر زامبيا ١٩٧٩ خريطة (٩).

ولكن في بعض الأحيان، قد تصبح هذه العملية معقدة للغاية، وبخاصة إذا كانت تشتمل على العديد من الأنشطة المختلفة والمنظمات. في هذه الحالة توجد بعض التقنيات، التي يمكن أن تساعد في هذا الصدد. وتتضمن معظم هذه التقنيات ما يعرف باسم تحليل الشبكة، وعلى وجه التحديد، شكل خاص من تحليل الشبكة، يعرف بتحليل المسار الدقيق Central path analysis. والغرض الأساسي لهذه التقنيات هو تحديد كل الأنشطة المختلفة، التي لابد من أدائها، والعلاقات المتبادلة بينها، من أجل مساعدة المخطط في معرفة ما ينبغي عمله، وبأي تسلسل، أو بمعنى آخر لمساعدته في معرفة المسار الدقيق الذي ينبغي اتباعه. وعملية التحليل هذه يمكن اجراؤها في بعض الأحيان بمساعدة شكل توضيحي يبين كل مكونات الشبكة، ولكن في بعض الحالات الأكثر تعقيدا، قد يكون من الضروري تغذية كل المعلومات للحاسب الآلي. وفي كلتا الحالتين لابد من تذكر أن استخدام التقنيات مثل تحليل المسار الدقيق، لا يعد بديلا للفطنة والفكر الانساني العقلاني، طالما أن التقنيات مفيدة فقط على أنها وسيلة لتحليل العلاقات المتبادلة بين عدد من المتغيرات. و يظل على المخطط أن يحدد أي المتغيرات أهم. ومثال ذلك أن تحليل المسار الدقيق لن يكشف عن الحاجة الى استشارة السكان المحليين عن موقع مشروع ما، ما لم يقرر أحدهم مثل المخطط الاجتماعي أن المشاركة الشعبية هامة في مثل هذه الأمور.

### ٢ ــ إعداد الميزانية

أشرنا في الجزء السابق إلى الحاجة لضمان الاعتمادات المالية اللازمة لتنفيذ الخطة. وتمثل هذه النقطة أهمية خاصة حتى إنه من الضروري أن ننظر بتفصيل أكثر إلى العلاقة بين التخطيط وإعداد الميزانية. وقد تركز الاتجاه مؤخرا حول إيجاد الوسائل، لتحسين هذه العلاقة من خلال التحسينات، فيما يعرف بين الاقتصاديين بتخطيط الإنفاق القومي العام. أما الأغراض الرئيسة لهذه التحسينات فهي تحسين تنفيذ الخطة، وجعل الميزانية أكثر فعالية بوصفها أداة لتحقيق الغايات والأهداف القومية الأساسية.

وقد جرت محاولات عديدة لتصميم أنظمة رسمية للتخطيط وإعداد الميزانية، في ضوء هذه الأهداف. وتعرف هذه النظم، بصفة عامة، بنظم التخطيط والبرمجة وإعداد الميزانية (PPBS)، أو نظم التخطيط والبرمجة وميزانية الأداء (PPPB). ولايبدو من الضروري وصف أي من هذه الأنظمة بالتفصيل، لأنه لا ينتظر أن يشارك المخطط الاجتماعي في التصميم التفصيلي لنظام التخطيط والميزانية. ومع ذلك فمن الضروري أن ننظر بإيجاز إلى المبادىء الأساسية في كل نظام، إذ قد يستطيع المخطط الاجتماعي استخدامها وسيلة للكشف عن مدى الأهمية، التي تلحق بتحقيق الغايات والأهداف الاجتماعية. علاوة على ذلك، حتى لو لم يكن في موقف يمكنه من استخدام النظام على هذا النحو، فعليه في وقت ما أن يعد

ميزانية لمشروع، أو برنامج معين. ومما يسهل عليه ذلك فهمه للمبادىء الأساسية للعلاقة بين التخطيط واعداد الميزانية.

وطالما أن الجهود لتحسين تخطيط الإنفاق القومي العام معنية بالعلاقة بين التخطيط واعداد الميزانية، فإنها عادة تتضمن تغيرات في إعداد الخطط، وفي بناء الميزانية ودورها.

وفي جانب التخطيط فإن الغرض الرئيس هو إعداد الخطط، بالشكل الذي يأخذ في الحسبان المصادر المنتظرة للتمويل اللازم لتنفيذ الخطط. ويعني ذلك: أولا — أن الخطط ينبغي أن تكون واقعية، بمعنى ألا تتطلب أموالا أكثر مما يحتمل الحصول عليه، وثانيا — أن مختلف مكونات الخطة لابد من تقسيمها إلى أجزاء، تتوافق مع المصادر المتوقعة للتمويل. وهكذا فإذا كانت وزارة التربية تخطط برنامجا للتوسع في التعليم الحرفي، فإن هذه الخطط ينبغي أن تكون واقعية من ناحية التمويل المتوقعالحصول عليه. ولابد من تقسيم هذه الخطط، لبيان حجم الأموال المطلوبة لكل من الأبواب الرئيسة لميزانية الوزارة كتحديد المطلوب للمرتبات، وللأجهزة، وللسفر وللأعمال الرأسمالية وهكذا. فإذا كانت بعض هذه المصادر كما هو الحال في التعليم الحرفي، مطلوبة من وزارات أو أقسام أخرى، فلابد من عمل حساب لذلك في ميزانياتها.

أما في جانب الميزانية، فتتجه الجهود أساسا نحو جعل بناء الميزانية أكثر ملاءمة لأغراض التخطيط، والنظر إلى الإعداد الفعلي للميزانية جزءا لا يتجزأ من عملية التخطيط العامة. كما أن التغيرات في بناء الميزانية تصمم عادة لجعل الأبواب المختلفة، التي تنقسم إليها الميزانية، أكثر ملاءمة بوصفها وسيلة للحكم، عما إذا كانت الميزانية تحقق الغايات والأهداف المحددة في خطط التنمية. مثال ذلك، ما حاولته بعض الدول من إدخال شكل من إعداد ميزانية المشروع، وفيها يخصص، على الأقل، جزء من الميزانية لمشروعات معينة، بدلا من الوظائف العامة. فإذا عدنا إلى مثال التعليم الحرفي، فإن استخدام ميزانية المشروع يعني، أنه ينبغي تمويل المشروع كله، لا من خلال بعض الإضافات للبنود الوظيفية (مثل المرتبات والسفريات.. إلخ) في الميزانية العادية.

وهناك أسلوب مختلف عن ذلك قليلا، يتضمن الاتجاه نحو تصنيف أنشطة الميزانية، وفقاً لمدى ما تساهم به في تحقيق الأهداف التنموية الخاصة. وقد رأينا في الفصل الرابع تقسيم خطط الإنفاق العام في بابوا غينيا الجديدة على هذا النحو (جدول ٨، ص ٦٩) وأشرنا إلى فائدة هذا الاتجاه بصفة خاصة، بالنسبة للمخطط الاجتماعي، إذ يمكن استخدامه لمعرفة أي الأنشطة ينتظر أن يساهم قليلا أو كثيرا في التنمية الاجتماعية، أو في جوانب خاصة منها.

إن معظم التقنيات المستخدمة في نظم التخطيط وإعداد الميزانية، وبخاصة تلك التي تتضمن تغييرات في بناء الميزانية ، تصمم كذلك للمساعدة في المراقبة وتقييم تنفيذ الخطة. ولذلك فمن المناسب ان ننتقل الآن إلى مناهج الرقابة والتقييم.

## ٣ ـ الرقابة والتقييم

تعد رقابة وتقييم تنفيذ الخطط مكونا أساسيا في عملية ربط التخطيط بالتنفيذ، لأنها الطريقة الوحيدة للكشف عن وضع أهداف الخطة موضع التنفيذ. إن الحاجة لهذه المعلومات ليس فقط لبيان أثر التخطيط على مجرى الأحداث، ولكن بوصفها كذلك أساساً لمراجعة الخطط القائمة وإعداد خطط جديدة.

لقد أشرنا في الفصل الأول بإيجاز إلى أهمية النظر إلى التخطيط، بوصفه عملية مستمرة لا أمراً يتم من حين لآخر. كما أشرنا إلى ما يتضمنه ذلك من الرقابة المستمرة ومراجعة الخطط. وقبل النظر بشيء من التفصيل إلى مناهج الرقابة على أداء الخطة، من الضروري أن نعرض لبعض النتائج العامة لمفهوم التخطيط المستمر، لما لذلك من أثر مباشر في المناهج المستخدمة في رقابة الأداء.

وكما اقترحنا في الفصل الأول، فإن الحرص على أن يكون التخطيط عملية مستمرة قد أدى إلى الانصراف عن إعداد الخطط لفترات محددة من عدة سنوات، كالخطط الثلاثية، أو الخمسية، أو السبعية، أو العشرية، وذلك من أجل أنظمة أكثر مرونة. وكان من آثار هذا التحرك زيادة الانتباه نحو إعداد الخطط السنوية، التي ترتبط بالميزانية السنوية. وفي بعض الدول تعد الخطط السنوية في اطار الخطط المألوفة طويلة المدى، التي تغطي عدة سنوات. وفي مثل هذه الحالات فإنها توفر وسيلة للتأكد من أن الخطط طويلة المدى، تراجع بانتظام مع الأخذ في الحسبان الظروف المتغيرة. على أنه في حالات أخرى وبخاصة في أوقات التغيرات الاقتصادية أو السياسية السريعة، أو غير المتوقعة، أو في الدول التي تفتقر إلى امكانية إعداد خطة طويلة أو متوسطة المدى، فلا توجد محاولات لتوفير إطار طويل المدى، ومن ثم يعد إعداد الخطط السنوية هو الشكل الوحيد للتخطيط المنهجي.

وقد شاع استخدام شكل آخر للخطة في السنوات الأخيرة يعرف باسم الخطة الدائرة rolling plan . هذه الخطة تعد مبدئيا لفترة من عدة سنوات، ولكن تراجع الخطة وتمدد كل سنة. ويعد نظام تخطيط الإنفاق القومي العام في بابوا غينيا الجديدة، مثالا للخطة الدائرة. فالخطة الأولى التي أعدت عام ١٩٧٧ غطت الفترة من ١٩٧٨ ـ ١٩٨١ (بابوا غينيا الجديدة، ١٩٧٧). وقد تضمنت خطط تفصيلية لمشروعات للتنفيذ في السنة المالية ١٩٧٨، التي

أدخلت في ميزانية عام ١٩٧٨، مع مسودة فقط لمشروعات للسنوات التالية. وخلال ١٩٧٨ تم إعادة النظر في أداء الخطة، وروجعت الخطة، وتم تمديدها. وقد تضمن ذلك إعداد خطة تفصيلية، وميزانية لعام ١٩٧٩، ومسودة لمشروعات مقترحة من ١٩٨٠ — ١٩٨٢. وفي عام ١٩٧٩ مددت الخطة لسنة أخرى، وهكذا تستمر العملية. وهكذا يعد نظام تخطيط الإنفاق القومي العام في غينيا الجديدة، عملية مستمرة للتخطيط، وإعداد الميزانية، تشمل الرقابة المستمرة لأداء الخطة، والمراجعة التالية للخطط نفسها.

إن مفهوم التخطيط المستمر لا يتطلب مراقبة الأداء في تنفيذ الخطط فحسب، وإنما لابد من استمرار هذه الرقابة. أو بمعنى آخر، إن الرقابة ليست أمرا يتم مرة كل عدة سنوات، وإنما لابد أن يدخل في صميم عملية التخطيط والتنفيذ. وتوجد عدة طرق لتحقيق ذلك.

إن معظم الأنظمة، التي صممت لتحسين العلاقة بين التخطيط وإعداد الميزانية، كما أشرنا سابقاً، قد صممت كذلك لتسهيل الرقابة المنتظمة لأداء الخطة. ولذلك فمن اليسير مثلا، رقابة الإنفاق الفعلي على مشروع معين، إذا استخدم نظام ميزانية المشروع، بدلا من النظام المألوف، حيث يدخل الإنفاق على المشروع تحت عدد من البنود الوظيفية، مثل المرتبات والسفريات، أو المعدات. وبالمثل فإذا صنف الإنفاق وفقا للهدف الخاص، الذي صمم لتخطيطه، فمن اليسير رقابة مدى تحقيق الأهداف المختلفة.

أما طرق الرقابة الأخرى فتختص بالعملية التفصيلية للرقابة على تنفيذ مشروع معين، أو سلسلة من المشروعات أو البرامج، في مؤسسة حكومية معينة، أو منظمة إدارية. وسوف ندرس بإيجاز نوعين من هذه الطرق، صمما خصيصا للاستخدام في الدول النامية؛ الطريقة الأولى؛ غرفة العمليات التي ورد ذكرها في الفصل الثامن، في الحديث عن حفظ المعلومات. والطريقة الأخرى تعرف بإدارة البرمجة والتنفيذ (PIM)، والتي استخدمت أصلا في تخطيط المناطق في كينيا (Chambers ، Belshaw ، ١٩٧٣).

إن الغرض الاساسي لهاتين الطريقتين هو إقامة نظام إداري، تصبح فيه الرقابة جزءا من تنفيذ المشروعات والبرامج، ووسيلة لتحسين عملية التنفيذ، ولمراجعة الخطط المستقبلية كذلك. أما بالنسبة لغرفة العمليات تصبح الغرفة هي مركز النشاط، حيث يتم تسجيل التقدم في التنفيذ في شكل خرائط ورسوم توضيحية، وتقارير التقدم البسيطة، وتعرض كلها حول الغرفة، بحيث يمكن مشاهدتها واستخدامها من جانب كل من يعمل في التخطيط والتنفيذ. أما الطريقة الثانية، فأهم خصائصها هو الاجتماع الشهري للإدارة، حيث يقدم كل العاملين في التنفيذ تقارير التقدم في العمل، مستخدمين في ذلك صيغة التسجيل المعدة

لهذا الغرض، و يناقش الاجتماع أي إجراء مطلوب لتحسين الأداء في التنفيذ، أو مراجعة الخطط، إذا كان ذلك ضروريا.

وسوف تجد معظم الدول أنه من الأنسب تصميم نظام للرقابة يستجيب لمتطلباتها الخاصة، أكثر من محاولة تكرار نظام بكاملة ظهر في مكان آخر. ومع ذلك فإن المعرفة بطرق؛ مثل غرفة العمليات، أو إدارة البرمجة والتنفيذ، يمكن أن تقدم بعض إرشادات مفيدة لكل مسئول عن إقامة مثل هذا النظام. علاوة على أن تجربة هذه الطرق في عدد من الدول تبرز بعض النقاط العامة، التي ينبغي استيعابها عند تصميم أو تشغيل أي نوع من أنظمة الرقابة. أولها أن الرقابة لابد أن تدخل في تصميم العملية العادية للتخطيط والتنفيذ، حتى تظهر بشكل آلي، وثانيها أن تؤدي الرقابة دورا اداريا، بمعنى أن تقارير التقدم في تنفيذ المشروعات أو البرامج ينبغي استخدامها لتحسين الأداء الاداري العام، كما هو الحال في الاجتماع الاداري الشهري في نظام ادارة البرمجة والتنفيذ. وثالثها أنه ينبغي تقديم وعرض تقارير التقدم في التنفيذ، في شكل يجعلها سهلة المشاهدة، ومن ثم يمكن استخدامها، وذلك هو الغرض الأساسي لطريقة غرفة العمليات، ورابعها أنه ينبغي أن يكون نظام الرقابة بسيطا بقدر الامكان، حتى يسهل فهمه من ناحية، ولا يتطلب كثيرا من الوقت أو الجهد أو المال لتشغيله.

إلى جانب هذه النقاط العامة فمن المهم جداً، من وجهة نظر المخطط الاجتماعي، أن يشير نظام الرقابة إلى المدى الذي وصل إليه تحقيق الغايات والأهداف الاجتماعية، و يكشف عن أي مشكلات اجتماعية يمكن أن تنشأ خلال عملية التنفيذ. و يعني ذلك أن على المخطط الاجتماعي أن يتأكد مثلا أن صيغ التقارير وغيرها من الإجراءات، المستخدمة لتسجيل مدى التقدم، تتضمن معلومات عن العوامل الاجتماعية، وأن أولئك الذين يقومون بالرقابة، لديهم سبيل للمصادر المناسبة للمعلومات عن هذه العوامل الاجتماعية.

وفي بعض الحالات يكون من الضروري، ليس فقط إجراء الرقابة المنتظمة لتنفيذ المشروعات أو البرامج، ولكن إجراء تقييم أكثر دقة، إما عند انتهاء المشروع، أو في مرحلة (أو مراحل) مناسبة خلال التنفيذ. هذا النوع من التقييم قد يكون مطلوبا من أجل الكشف عما إذا كان المشروع يحقق بالفعل أهدافه، أو لاختبار أي مشكلات خاصة يمكن أن تنشأ خلال عملية التنفيذ. وتظهر أهمية هذا التقييم بصفة خاصة في حالة المشروعات الكبيرة، أو المركبة، أو المشروعات الأولى من نوعها. و يستفاد من نتائج هذا التقييم لإجراء تغييرات في تنفيذ، المشروعات القائمة أو تشغيلها أو المساعدة في تخطيط مشروعات مماثلة في المستقبل.

وقد نظرنا بقدر من التفصيل إلى دور التخطيط الاجتماعي في هذا النوع من التقييم، في الفصل الخامس، حين درسنا بعض حالات من تخطيط المشروع. وتقدم دراسة حالة منجم النحاس، في بابوا غينيا الجديدة، مثالا جيدا لموقف، تظهر فيه ضرورة تقييم أثر مشروع كبير، لتحسين الأداء للمشروع القائم (منجم بوجين فيل)، وللمساعدة في تخطيط مشروعات مماثلة (منجم أوك دي). وكما أشرنا في ذلك الفصل، غالبا ما يكون على المخطط الاجتماعي دور خاص يقوم به في هذا التقييم، بتحديد الأثر الاجتماعي للمشروع الذي صمم أساسا لتحقيق أهداف اقتصادية.

أما المناهج الفعلية المستخدمة في تقييم أثر برنامج أو مشروع معين، فتعد، على نحو ما، شبيهة بتلك المستخدمة عند المخططين، لتقرير المضي في مشروع، أو للاختيار بين مشروعات بديلة، بمعنى الاهتمام ثانية بالتكلفة والعائد النسبي للمشروعات. والاختلاف الأساسي بالطبع هو العناية عند تقييم أثر مشروع ما بما حدث بالفعل، لا بما ينبغي أن يحدث.

إن الموقف المثالي عند تخطيط المشروعات الكبرى هو إمكانية إجراء دراسة قبلية، ودراسة بعدية لمنطقة المشروع، لمعرفة التغيرات التي طرأت منذ بدء المشروع. ولكن قد لا يحدث ذلك بالفعل في أحيان كثيرة؛ لأن الحاجة للتقييم لا تظهر إلا بعد البدء بالتنفيذ. وعندها يكون الوقت متأخرا لإجراء دراسة قبلية. أضف إلى ذلك أنه لابد من تذكر، أنه حتى لو أمكن إجراء دراسة قبلية وأخرى بعدية فإن التغيرات التي طرأت قد لا تكون بالضرورة راجعة إلى المشروع نفسه، نتيجة لأثر العوامل الدخيلة، التي يمكن أن يكون لها بعض الأثر.

وكما هو الحال في دراسات التكلفة والعائد، التي تجرى على أنها جزء من عملية اتخاذ القرار، فمن المشكلات الإنسانية التي يواجهها المخطط الاجتماعي في تقييم أثر المشروعات والبرامج، هي قياس العوامل الاجتماعية، ووزن أهميتها في مقابل العوامل الاقتصادية. وهكذا في حالة منجم النحاس في بوجين فيل، من الصعب للغاية الحصول على بيانات توضح مدى الضرر الاجتماعي النفسي الذي أحدثه المنجم. وأصعب من ذلك موازنتها بالمكاسب التي تحققت، مثل زيادة الدخل الحكومي وفرص العمل. وكما أشرنا في المناقشة السابقة لتحليل التكلفة والعائد، فإن الأسلوب الوحيد لمواجهة هذه المشكلة هو استخدام مناهج ذاتية للقياس والمقارنة، التي تعتمد كثيرا على الأهمية التي يضفيها المخططون والسياسيون أو غيرهم من أصحاب القرار، على الأهداف الاجتماعية والاقتصادية.

## ٤ ـ وثيقة الخطة

ناقشنا دور وثيقة الخطة في مناسبات عدة في الفصول السابقة، ومن ثم فليس من الضروري دراستها بتفصيل هنا. ومع ذلك فلابد من إشارة موجزة نظراً للدور الهام الذي تقوم به وثيقة الخطة، في ربط عمليات التخطيط والتنفيذ.

لقد أكدنا في مواضع أخرى على نقطة هي، أنه ينبغي عدم النظر إلى وثيقة الخطة بوصفها بداية كل تخطيط ونهايته، ولكن بوصفها وصل بين التخطيط والتنفيذ. وبتحديد أكثر يمكن تعرف وظيفتين أساسيتين لوثيقة الخطة: أولاهما أنها تقدم مخططا لأولئك المسئولين عن تنفيذه، والأخرى إعلام كثير من الناس، بما في ذلك السياسيين والمتبرعين والجمهور العام، بنوع أنشطة التنمية المقترحة.

هذا التفسير لدور وثيقة الخطة يثير بعض النقاط الهامة حول طبيعة هذه الوثيقة، والطريقة التي ينبغي أن تعد بها. ولعل أوضح نقطة هنا، أنه قد يكون من الضروري وجود أكثر من خطة، أو أكثر من نموذج للخطة نفسها. مثال ذلك قد توجد خطة واحدة (أو نموذج واحد لخطة) من أجل السياسيين المطلوب موافقتهم قبل البدء بالتنفيذ، وأخرى بالنسبة للمؤسسة المتبرعة، التي سوف يطلب إليها التمويل، وثالثة للإداريين الذين سوف يقومون بالتنفيذ، ورابعة للناس الذين سوف تتأثر حياتهم بها. إذ لا ينتظر أن تكون الوثيقة نفسها صالحة لكل هذه الأغراض. ويثير ذلك أسئلة تتصل بقيمة الوثيقة المألوفة للخطة الخمسية، التي تغطي كل قطاعات الاقتصاد. إن القيمة الرئيسة لهذا النوع من الوثيقة، التي مازالت تستخدم في كثير من الدول، وبتكلفة عالية من المال والوقت، أنها ربما تعد مصدرا عاما للمعلومات بالنسبة للسياسيين، وفي بعض الحالات للمتبرعين المحتمل أن يقدموا المساعدة، ولكنها ذات فائدة محدودة للغاية، سواء بالنسبة للإداريين المسئولين عن التنفيذ أم الجمهور العام.

والسؤال المهم الآخر يدور حول ما إذا كانت وثيقة الخطة المألوفة تعد بالفعل أفضل الطرق لعرض المعلومات. وهكذا فلأغراض التنفيذ يحتمل أن تكون أكثر الطرق فائدة هي الميزانية، تساندها سلسلة من التعليمات المكتوبة، أو الرسوم التوضيحية الإجرائية، التي تبين بالتفصيل الدقيق كيف ومتى ستنفذ مختلف مكونات الخطة. إن مفهوم الخطة هذا ينسجم مع غرفة العمليات في التخطيط والرقابة، الذي سبق مناقشته.

وبالمثل إذا كان الأمر يتصل بنقل المعلومات حول الأنشطة المقترحة للناس المحليين في المنطقة المعنية، فإن أي شكل من الوثائق المكتوبة لا ينتظر أن يساعد كثيرا. في مثل هذه الحالات سيكون من الضروري التفكير في أشكال أخرى من الاتصال، مثل زيارات للمنطقة، ونقل المعلومات عن طريق العاملين في الخدمات، أو استخدام وسائل الاتصال أو

غيرها من الوسائل البصرية. وذلك أمر له أهمية خاصة لدى المخطط الاجتماعي؛ بسبب حرصه على المشاركة الشعبية في عملية التخطيط، الأمر الذي يثير كثيرا من القضايا المتصلة بالمشاركة، التي ناقشناها بتفصيل في الفصلين السادس والسابع.

## مهارات الإدارة والاتصال

إلى هنا نكون قد ركزنا في هذا الفصل على المهارات التقنية المطلوبة للمخطط. إلا أن المخطط الاجتماعي ليس تقنيا فقط، إنه كذلك إداري، ومدير، ومسئول اتصالات، وجزء كبير من عمله يتضمن التعامل مع الناس، وإدارة المواقف الصعبة. وفي هذا الجزء من الفصل نعرض بإيجاز بعض مهارات الإدارة والاتصال، التي ينتظر أن يحتاجها. ونظراً إلى أنه من غير الممكن تقديم دليل شامل لعلوم الإدارة والاتصال، فقد اخترنا ثلاثة أنواع من المهارة، التي نعدها ذات أهمية خاصة للمخطط الاجتماعي في العالم الثالث، وهي: مهارات التنسيق وأساليب كتابة التقارير، والمهارات المطلوبة للعمل في المجتمعات.

### ١ ــ التنسيق

أكدنا في مواضع عدة، أن جزءا كبيرا من عمل المخطط يتضمن تشجيع وتنسيق جهود الآخرين في التخطيط، أكثر من إعداد الخطط بنفسه. كما أشرنا إلى أنه، وبسبب الطبيعة الغامضة للتخطيط الاجتماعي، من الصعب في الغالب فصله عن أنشطة التخطيط الأخرى. وسوف نعود إلى هاتين النقطتين في الفصل العاشر، حين نعرض للإطار التنظيمي للتخطيط الاجتماعي. ولكن عند هذه النقطة نعنى بالمهارات التي يحتاجها المخطط الاجتماعي، لمساعدته في عملية الوصل والتنسيق بين عدد من الأفراد والمنظمات.

وفي المقام الأول هناك الحاجة إلى مهارات معينة يمكن تسميتها بالمهارات الفكرية. على المخطط أن يتقبل مفهوم التخطيط بوصفه جزءا من عملية مركبة لاتخاذ القرار، تشمل كثيرا من الأفراد والمنظمات، ولا يمكن النظر إليها بمعزل عن العمليات المترابطة لوضع السياسة في طرف، وتنفيذ الخطة في الطرف الآخر. ومن المهم كذلك أن يكون قادرا على النظر إلى عملية التنمية ــ ومن ثم إلى التخطيط التنموي ــ نظرة شمولية، لا من خلال النظرة الضيقة لتخصص معين، أو مؤسسة حكومية، أو جماعة ذات مصلحة. وبمعنى آخر لابد أن يقتنع بمفهوم التنمية الشاملة، التي أشرنا إليها في فصول سابقة. إن استيعاب هذه المفاهيم سوف يساعد المخطط في رؤية دوره منسقا ومساعداً.

إلا أنه لا يكفي استيعاب المفاهيم، فالمهارات العملية مطلوبة كذلك لكي يتمكن من ترجمة هذه المفاهيم إلى الواقع. ويمكن تسمية بعض هذه المهارات بالمهارات التحليلية. إذ على

المخطط الاجتماعي أن يكون قادرا على جمع المعلومات، من مصادر متعددة، وجمعها معا في نوع من الكل المتماسك، وخلال ذلك عليه أن يزن جزءا من المعلومات مقابل جزء آخر، وأن ينظر إلى الأشياء من وجهات نظر مختلفة، ويقرر ماذا عليه أن يفعل إذا غابت أنواع هامة من المعلومات وهكذا.

أما المهارات الأخرى فيمكن وصفها تجاوزاً بالمهارات الإدارية. فمثلا على المخطط الاجتماعي أن يكون مستعدا لقضاء جزء كبير من وقته في زيارة المكاتب الأخرى، وجمع المعلومات، ومناقشة الخطط، ومدى التقدم فيها، ولا يكتفي بالجلوس خلف مكتب، كما يفعل كثير من الموظفين. كما ينبغي أن يتوقع قضاء جزء من وقته في حضور الاجتماعات، وفي بعض الأحيان في رئاسة اجتماع يضم أناسا ذوي آراء ومصالح مختلفة، يتوقع أن تنتهي إلى قرار.

وأخيرا هناك مجموعة أخرى من المهارات ذات صلة وثيقة بالمهارات الإدارية، وهي ما يمكن أن نطلق عليه مهارات العلاقات الإنسانية، التي يصعب وصفها بدقة أو تعليمها من خلال برامج التدريب الرسمية. وتتضمن هذه المهارات بالنسبة للمخطط الاجتماعي القدرة على الإصغاء والتفهم، والأخذ بوجهات نظر الآخرين عند اللزوم، والقدرة على إقناع الناس بقبول رأي المخطط أو رأي غيره، والقدرة على الاحتفاظ بعلاقات طيبة مع مجموعة كبيرة من الأفراد والمنظمات. والمطلوب باختصار قدر كبير من الصبر والكياسة الدبلوماسية.

و ينبغي أن نضيف إلى ذلك، أن مختلف مهارات التنسيق المشار إليها هنا ليست مطلوبة من المخططين الاجتماعيين فحسب، بل هي مهارات ضرورية لكل مخطط، وهي صفات مرغوبة عند معظم الناس المشتغلين بأي شكل من أشكال العمل الإداري. ولكنها تمثل أهمية خاصة بالنسبة للمخطط الاجتماعي من ناحية، لاتساع مجال عمله الذي ربطه بقاعدة عريضة من الناس، ومن ناحية أخرى لحداثة الاعتراف بالتخطيط الاجتماعي بوصفه تخصصاً مستقلا، ومن ثم على المخطط الاجتماعي أن يبذل جهدا خاصا لإثبات ذاته. وسوف تتضح أهمية هذه الصفات عندما نعرض لتنظيم التخطيط الاجتماعي في الفصل العاشر.

### ٢ ــ كتابة التقارير

على الرغم من تأكيدنا عدة مرات على أهمية الوسائل الأخرى للاتصال، غير الكلمة المكتوبة، فسوف يظل إعداد التقارير المكتوبة جزءا هاما من عمل أي مخطط. وقد يحتاج الأمر في بعض الأحيان إلى تقارير موجزة، تلخص نتائج اجتماع ما، أو دراسة، أو اقتراح مسار معين في العمل. وفي أحيان أخرى قد يكون من الضروري إعداد وثيقة أكثر تفصيلا، ربما تقترب من المفهوم المتعارف عليه للخطة. وبغض النظر عن نوع التقرير المطلوب، توجد

بعض النقاط الهامة التي لابد أن يعيها المخطط في الدول النامية، ومعظمها نقاط بسيطة، قد يتعجب القارىء من ضرورة ذكرها. ولكننا قد ندهش حين نجد تجاهلا لهذه النقاط، حتى من جانب المخططين ذوي التجربة والخبرة. ونشير هنا فقط إلى أربع نقاط هامة.

**أولا** ــ ينبغي أن تكون التقارير قصيرة بقدر الإمكان، وبخاصة إذا كانت موجهة إلى السياسيين، أو قادة المجتمع، أو الجمهور العام. فالتقارير الطويلة تتطلب الكثير من الوقت والجهد لقراءتها. بل إن النظر المجرد إلى تقرير طويل، قد لا يشجع القارىء على متابعته.

**ثانيا** ــ ينبغي أن تكتب التقارير باللغة (أو اللغات) المستخدمة من جانب أولئك الذين عليهم قراءة تلك التقارير. وقد يعني ذلك في بعض الأحيان تخصيص مزيد من الوقت والجهد، لترجمة التقارير، وهو أمر لابد من توافره.

**ثالثا** ــ ينبغي كتابة التقارير بطريقة بسيطة وواضحة، ومناسبة بشكل مباشر للمسائل المعروضة. إذ لابد من الوضوح في عرض المشكلات، وتفصيل القول في طريق العمل البديلة، حتى يوفر التقرير أساسا لاتخاذ القرارات وتنفيذها. فكثير من تقارير التخطيط غامضة وغير حاسمة، فإذا اتخذ قرار معين فلابد من إعداد تقرير تفصيلي آخر قبل التنفيذ.

وأخيرا لابد من إصدار التقارير في موعدها ما أمكن ذلك، حتى لو لم تكن نوعية التقرير بالدرجة العالية، التي يحرص عليها الكاتب. هذه النقطة تهم بصفة خاصة المستشارين من الجامعات والمعاهد الأكاديمية، الذين لا يحبذون إصدار تقارير سريعة في الوقت المحدد من ناحية، لالتزاماتهم الأخرى كالتدريس مثلا، ومن ناحية أخرى لعدم اعتيادهم على جداول العمل، إلى جانب تطلعهم إلى الكمال في نوعية الأعمال التي يقدمونها.

## ٣ ــ العمل مع المجتمعات المحلية

من الأهمية للمخطط الاجتماعي أن يكون لديه بعض المعرفة بالمهارات والمناهج البديلة، المستخدمة من جانب أولئك الذين عليهم العمل بشكل مباشر مع جماعات المجتمع ومنظماته. وقد لا يحتاجون لاستخدام هذه المهارات مباشرة، ولكن لابد لهم من معرفة كافية، تمكنهم من أداء دور جاد في تخطيط برامج التنمية، التي تقوم على العمل مع الناس. وهذه صفة هامة لأي مخطط، أو لكل من يعمل في تصميم وتنفيذ برامج التنمية. ولكنها تمثل أهمية خاصة بالنسبة للمخطط الاجتماعي، نظراً لعنايته بالتخطيط عن طريق المشاركة، وأثر برامج التنمية على المجتمعات المحلية. مثال ذلك، قد يطلب إلى المخطط الاجتماعي المساعدة في برامج تنمية المجتمع. وتحسين نوعية الخدمات، وزيادة مشاركة المجتمع في أنشطة التخطيط

المحلي، أو وضع برامج تدريبية للعاملين في تنمية المجتمع، أو غيرهم من العاملين في الخدمات.

ولن نحاول هنا مناقشة تنمية المجتمع، أو مناهج الإرشاد بأي تفصيل، لأنه لا يشترط في المخطط الاجتماعي أن يكون مؤهلا في تنمية المجتمع (على الرغم من أن أخصائي تنمية المجتمع قد يكون مخططا اجتماعيا جيدا) هذا من ناحية. ومن ناحية أخرى لأن المناهج التي يتوقع أن تتناسب مع موقف معين سوف تختلف كثيرا. علاوة على أننا سبق وتعرضنا لهذا الموضوع، في الفصول الخاصة بالتخطيط عن طريق المشاركة. وسوف نقتصر على عرض موجز لبعض المهارات الأساسية في تنمية المجتمع وفي الإرشاد، التي ينبغي أن يستوعبها المخطط الاجتماعي.

ومن المهارات الأساسية المطلوبة للعاملين مع المجتمع، بعض الفهم للمقصود بالمجتمع، وكيف يمكن تعرف جماعات المجتمع، وكيف يمكن تشجيع وتقوية هوية المجتمع وتضامنه، وسوف يعتمد ذلك، الى حد كبير، على طبيعة المجتمعات وتنظيمها في قطر، أو في منطقة ما، طالما ــ كما رأينا في الفصل السابع ــ ليس هناك تعريف بسيط لما يشكل المجتمع. ومع ذلك فان المناقشة في ذلك الفصل، لا بد أنها وفرت مؤشرا للعوامل، التي ينبغي أخذها في الحسبان من جانب المخطط الاجتماعي، أو من جانب العاملين مع المجتمع في محاولة تحديد أي شكل من بنية المجتمع أو تقويته.

وتعد القدرة على تشجيع ومساندة المبادرة المحلية، دون القيام بدور كبير، أو ممارسة كثير من التأثير المباشر، تعد مهارة أساسية أخرى. و يعرف ذلك عامة بالاتجاه غير الموجه في العمل مع المجتمع (Batten، ١٩٦٧). إلا أن مدى تبني هذا الاتجاه، والمناهج المستخدمة فيه، تختلف بدرجة كبيرة، حيث يتوقف الأمر على الدور الذي ينبغي أن يقوم به العامل مع المجتمع، أو يرى نفسه قائما به، في أي موقف خاص.

وهناك كذلك مجموعة من المهارات والتقنيات، المتصلة بكيفية التعامل مع المواقف الخاصة، التي يمكن أن تنشأ في أثناء العمل مع المجتمعات. ومثال ذلك أهمية تحصيل بعض الأفكار، عن طريقة تعرف قادة المجتمع، وتقدير المزايا والسلبيات في العمل مع قيادة دون أخرى. ولا يقل أهمية عن ذلك كيفية الكشف عن الصراع والتفكك في المجتمع والتعامل معه، علما بأن كثيرا من الجهود لإشراك المجتمع في التخطيط والتنمية تنجح فقط في اشراك أكثر الأعضاء ثراء وقوة في المجتمع، وبالتالي تنجح في افادتهم.

ومن أدوار العاملين مع المجتمع، أو غيرهم من العاملين في الخدمات، العمل كحلقة اتصال بين المجتمع، وبين المنظمات المختصة، حكومية وغير حكومية، على المستوى الإقليمي

والقومي، الأمر الذي يتطلب القدرة على توصيل المعلومات عن الأوضاع والحاجات المحلية للسلطات الإقليمية والقومية، وكذلك توفير المعلومات، والحصول على المساعدات عند الضرورة للمجتمع المحلي. ومعنى ذلك أن على الأخصائي معرفة مصادر هذه المعلومات والمساعدات، كما عليه أن يكون مستعدا لشق طريقه، خلال بيروقراطية ليست بالهينة للحصول على هذه الأمور. ويمثل ذلك أهمية خاصة بالنسبة لأخصائي تنمية المجتمع، الذي لا يتمتع بمهارات فنية خاصة (مثل الزراعة وتنظيم الأعمال، والتشييد)، يستطيع أن يقدمها بنفسه للمجتمع، حيث ينتظر أن يعتمد نجاحه، إلى حد كبير، على قدرته في الحصول على المساعدة الخارجية وقت الحاجة.

ومن الضروري أخيرا مراعاة الصفات الشخصية للعامل على مستوى المجتمع. فمن الأهمية، في معظم الحالات، أن يكون قادرا على الحياة، والعمل عضوا في المجتمع بقدر الإمكان. ومعنى ذلك، أنه ينبغي ألا يأتي من جماعة اجتماعية معينة (مثل القبيلة أو الطائفة أو الطبقة)، التي قد تكون غير مقبولة للمجتمع الذي سيعمل فيه. وعليه أن يستخدم اللغة المحلية، أو يكون على استعداد لتعلمها، وأن يكون مستعدا للأخذ بأسلوب في الحياة، لا يختلف كثيرا عن ذلك الأسلوب الذي يسير عليه أغلب الناس في المجتمع. إن أهمية هذه الصفات تنعكس على مناهج اختيار العاملين على مستوى المجتمع وشروط استخدامهم، وعلى تصميم برامج التدريب كذلك، طالما أن بعض هذه المهارات لا سبيل لنقلها إلى العاملين، إلا من خلال التدريب.

ونقدم في النهاية فقرة عن مؤلف لعدد من الكتب، في التدريب على تنمية المجتمع صدرت في الستينات.

«على الرغم من أن عامل تنمية المجتمع قد يحتاج لاكتساب بعض المهارات الفنية.. إلا أن مهارته الأساسية والأولية هي العمل مع الناس. وهي مهارة مركبة وصعبة التعلم. فلا يوجد مجتمعان، أو جماعتان، متشابهان تماما. ولذلك لا يستطيع العامل أن يتأكد من أن نجاحه في العمل في مجتمع ما، يمكن أن يتحقق بالدرجة نفسها في مجتمع آخر. والدرس الوحيد الذي نتعلمه من كل الحالات في هذا المجال، هو أن الناس، لا العامل ولا المؤسسة، هم أصحاب السيطرة» (؟ ١٩٦٥، ص ١٨١).

هذا تذكير هام لا للعامل في تنمية المجتمع فحسب، وإنما للمخطط الاجتماعي كذلك، الذي قد يكون متمكنا من عدد كبير من المهارات الفنية في التخطيط، ولكنه لن ينجز كثيرا، ما لم يتذكر أن الناس في النهاية هم أصحاب الصلاحية في تقرير النجاح أو عدمه، في كثير من برامج التنمية.

# الفصل العاشر
# التنظيم للتخطيط الاجتماعي

يعنى هذا الفصل بالإطار التنظيمي، الذي يتم من خلاله التخطيط الاجتماعي؛ نوعية الناس المشتغلين بالتخطيط الاجتماعي، والمنظمات التي يعملون فيها، وأدوارهم ووظائفهم، وعلاقتهم بالآخرين ممن يشاركون في عملية التخطيط. وقد فرغنا من دراسة على قدر من التفصيل في فصول سابقة، للإطار التنظيمي المطلوب لجوانب معينة من التخطيط الاجتماعي. فمثلا في الفصل الثالث، نظرنا في تنظيم التخطيط للخدمات الاجتماعية، مع إشارة خاصة للتخطيط الصحي والتربوي، وفي الفصلين الرابع والخامس عرضنا لأشكال التنظيم المطلوبة لضمان أخذ العوامل الاجتماعية في الحسبان، في كل من التخطيط القومي وتخطيط المشروع. والغرض من هذا الفصل هو الجمع بين الأجزاء المناسبة من الفصول السابقة، من أجل الحصول على صورة للبناء التنظيمي، المطلوب للتخطيط الاجتماعي في جملته. وسوف يقتضي ذلك بعض التكرار لأجزاء سابقة، وهو أمر مبرر، نظراً لأهمية رؤية التخطيط الاجتماعي كاملا وليس رؤية عدد من الأنشطة المنفصلة.

ونظراً لأن التخطيط الاجتماعي تخصص حديث نسبيا، ولم يعترف بأهميته في العالم الثالث إلا مؤخرا، فإن كثيرا من الدول الآن ليس لديها بناء كامل للتخطيط الاجتماعي، وبالتالي فسوف نجد أنفسنا في هذا الفصل نعرض لأي نوع من البناء التنظيمي ينبغي أن يوجد، لا لما هو موجود بالفعل، أو بمعنى آخر إن الأسلوب المستخدم هنا، يميل لأن يكون افتراضيا أكثر منه تقريرياً. وسيكون من الضروري كذلك، التعميم إلى درجة كبيرة. ومن الأهمية للقراء، ملاحظة أن هذه التعميمات ينبغي تعديلها بالشكل الذي يتناسب مع الحاجات الخاصة والأوضاع في كل قطر. مثال ذلك أن حجم القطر، وتنظيمه السياسي، والأهمية النسبية للتخطيط، ونوع السياسات الاجتماعية، سيكون لها أثر كبير على الشكل الذي يتخذه بناء التخطيط الاجتماعي المطلوب.

وينقسم الجزء المتبقي من الفصل إلى أربعة أجزاء؛ ينظر الجزء الأول بشكل من التفصيل في سؤال طالما طرح في مناسبات عدة في السابق وهو: ما نوعية الشخص الذي سيكون مخططا اجتماعيا؟ ويعرض الجزء الثاني لأنواع التنظيمات، التي يعمل بها المخططون الاجتماعيون، ودورهم في هذه المنظمات. ويلي ذلك في الجزء الثالث دراسة العلاقة بين المخططين الاجتماعيين، وغيرهم من المشتغلين بالتخطيط. وأخيرا يعود الجزء الأخير إلى

المسائل العريضة، التي طرحت في الفصلين؛ الاول والثاني، عن دور التخطيط الاجتماعي، وعن العلاقة بين التخطيط الاجتماعي والسياسة الاجتماعية والتغير الاجتماعي السياسي.

## من المخطط الاجتماعي؟

إن السؤال الأول الذي يمكن طرحه عند هذه النقطة هو، هل المخطط الاجتماعي في الحقيقة شخص واحد أو عدة أشخاص؟. لقد رأينا كيف أن مصطلح التخطيط الاجتماعي يستخدم للإشارة إلى عديد من الأنشطة المختلفة، وإن كانت متصلة بعضها ببعض، ويمكن لكل نشاط من هذه الأنشطة أن يقوم به شخص مختلف. وهكذا فالتخطيط التربوي يمكن أن يتولاه الإداريون التربويون، والتقييم الاجتماعي للمشروعات يمكن أن يقوم به مختص في الاجتماع أو الأنثروبولوجيا، ومسئولية ضمان المشاركة المحلية في التخطيط يمكن أن تمنح لإداري في الحكومة المحلية، أو لعامل تنمية المجتمع. وفي بعض الحالات، قد يقوم الناس بهذه المهام بوصفها جزءا فقط من مجموعة كبيرة من الواجبات. إن عالم الاجتماع الذي يدرس الأثر الاجتماعي لمشروع ما مثلا، قد يكون بالفعل محاضرا في الجامعة، و يقوم بهذا العمل فقط خلال الإجازة.

ومع ذلك يبدو أن هناك حاجة متزايدة لما يمكن تسميته بالمخطط الاجتماعي المهني، الذي يمكن وصفه، بأنه ممارس عام، واخصائي في الوقت نفسه. فهو ممارس عام، بمعنى أنه يشارك في أنواع مختلفة من التخطيط الاجتماعي، وهو أخصائي، لأنه يعنى فقط بالتخطيط الاجتماعي. فهو ليس إداريا عاما، أو مخططا اقتصاديا، أو محاضرا في علم الاجتماع، يقوم بوظائف التخطيط الاجتماعي بالإضافة إلى واجباته الأخرى.

إن وجود المخطط الاجتماعي المهني يحقق اثنتين من المزايا الرئيسة؛ الأولى أنه ينتظر أن يكون لديه رؤية واسعة للمسائل والمشكلات التي يتضمنها أي جانب من جوانب التخطيط الاجتماعي. مثال ذلك أن المخطط الاجتماعي المهني في وحدة للتخطيط التربوي، سوف يقدم منظورا أوسع للتخطيط التربوي عن ذلك الذي اقتصر على التربية فقط، لأنه سيكون أكثر وعيا بدور التربية في التنمية الاجتماعية، و بوجود سياسات اجتماعية عامة يمكن أن تؤثر في التخطيط التربوي. والثانية أنه ينتظر أن تكون لديه مجموعة من المهارات التحليلية أو التقنيات، تعد مشتركة بين كثير من أشكال التخطيط الاجتماعي، كما رأينا في الفصلين السابقين.

**من الشخص الذي يمكن أن يصبح مخططا اجتماعيا مهنيا؟** هنا توجد عدة احتمالات. أحد هذه الاحتمالات، أنه شخص يبدأ حياته العملية بالتخصص في شكل

معين من التنمية الاجتماعية أو التخطيط الاجتماعي، مثل: التعليم، والصحة، والرعاية الاجتماعية أو تنمية المجتمع، ثم يقرر أن يمد اهتماماته إلى جوانب أخرى من التخطيط الاجتماعي. والاحتمال الآخر إداري عام، أو مخطط للتنمية، الذي يبدي اهتماما خاصا بالجوانب الاجتماعية للتنمية والتخطيط. والنوع الثالث للمخطط الاجتماعي هو خريج الجامعة في علم الاجتماع، أو الأنثروبولوجيا، الذي يقرر وضع مهارته الأكاديمية للاستخدام العملي. وأخيرا يوجد أولئك الناس الذين تعلموا أو دربوا خصيصا ليكونوا مخططين اجتماعيين.

وحتى وقت قريب كان كل من يعمل في التخطيط الاجتماعي يقع في أي من الفئات الثلاثة الأولى. ويحتمل أن أغلب هؤلاء لم يكونوا يعدون أنفسهم مخططين اجتماعيين أو أنهم لم يلقبوا رسميا بالمخططين الاجتماعيين. ومع ذلك ومع الاهتمام المتزايد بالتخطيط الاجتماعي، تتزايد الآن أعداد المراكز (الوظائف)، التي تصنف رسميا على أنها مراكز تخطيط اجتماعي، كما تتزايد أعداد المقررات على المستويات المختلفة، المتاحة لأولئك الذين يرغبون في أن يصبحوا مخططين اجتماعيين مهنيين.

وبالنظر إلى الشهرة المتزايدة للتدريب على التخطيط الاجتماعي فإنه يستحق عند هذه النقطة، التفاتة إلى مضمون هذه البرامج التدريبية. من الواضح أن مضمون كل مقرر سوف يتوقف كثيرا على غرضه الخاص، ومستواه وطول فترته، وخلفية المشاركين وتدريبهم السابق، إلا أنه يمكن تحديد أربعة مكونات أساسية، ينبغي أن تدخل في معظم مقررات التخطيط الاجتماعي وهي: مقدمة في دراسة التنمية بصفة عامة. ومقدمة في تركيبة الحكومة والإدارة، ودور التخطيط التنموي ومناهجه، وتحليل دور التخطيط الاجتماعي والأشكال المختلفة التي يمكن أن يتخذها، وتعليم المهارات، والتقنيات الأساسية، المطلوبة للمخططين الاجتماعيين، كما عرضناها في الفصلين الثامن والتاسع. إضافة إلى ذلك يمكن إتاحة الفرصة للطلاب للتخصص في جوانب أو أنواع معينة للتخطيط الاجتماعي، إذا كان ذلك مناسبا.

وفي النهاية، ربما ينبغي التأكيد على أن ميول الشخص، وكما هو الحال في كثير من المهن، ليست في أغلب الأحيان بأقل أهمية من تعليمه أو تدريبه المهني. وفي حالة المخطط الاجتماعي، فمن المهم أن يستحوذ على الصفات العامة للإداري أو المخطط الخبير، مثل الجد والاجتهاد، والأمانة والحزم والدبلوماسية، وعقلية تحليلية، وقدرة على التعبير عن النفس بوضوح، شفاهة أو كتابة. وليس ذلك فحسب، بل لابد أن يكون واعيا بأهمية الأهداف الاجتماعية والتنمية الاجتماعية، ويتعهد بتحقيقها.

وقد رأينا في مواضع أخرى أن المخطط الاجتماعي في أحيان كثيرة، لابد أن يمارس

معارضة كبيرة. فقد يدفع إلى معارضة استقطاعات في الخدمات الاجتماعية، في وقت ينبغي تخفيض الإنفاق الحكومي الإجمالي، أو قد يوحي بالتخلي عن مشروع كبير للتنمية الاقتصادية، أو بإدخال تعديلات جوهرية عليه، لأنه سيؤدي إلى آثار اجتماعية غير مرغوبة. وبالمثل قد يجد نفسه داعيا إلى سياسة غير مقبولة من جانب السياسيين أو كبار موظفي الدولة، بسبب آثارها على إعادة التوزيع، وقد يصر على مشاركة المجتمع المحلي في تخطيط مشروع ما، حتى لو أدى ذلك إلى زيادة تكلفة عملية التخطيط من ناحية الوقت والمال. ولا يستطيع المخطط الاجتماعي سبيلا إلى ذلك إلا إذا كان واعيا ومؤمنا بالأسس الاجتماعية والأيديولوجية، التي يقوم عليها التخطيط الاجتماعي.

## موقع المخططين الاجتماعيين

بعد أن دار الفكر حول السؤال: من المخطط الاجتماعي؟ يمكن أن نعرض الآن لنوع المؤسسات، التي يعمل بها المخططون الاجتماعيون، وما ينبغي أن يكون عليه دورهم في هذه المؤسسات. في هذا الجزء سوف ندرس دور المخططين الاجتماعيين في مؤسسة التخطيط القومي، وفي غيرها من الوزارات والمؤسسات على المستوى القومي، وعلى المستوى الإقليمي أو المحلي، وننظر كذلك في الدور المنتظر من جانب مستشاري التخطيط الاجتماعي.

### ١ ــ المخططون الاجتماعيون في مؤسسة تنمية قومية

لقد أشرنا في موقع آخر إلى أنه ليس في النية أن ندرس مزايا وعيوب وجود مؤسسة للتنمية القومية، أو أن نعرض بأي تفصيل حجم هذه المؤسسة ومركزها ودورها، والتنظيم الداخلي لمثل هذه المؤسسة. ولكننا ببساطة سوف نسلم بأن معظم أقطار العالم الثالث لديها نوع من مؤسسة قومية للتنمية. ولتكن هذه وزارة أو قسماً مستقلا أو جزءا من وزارة، أو قسماً آخر (مثل وزارة المالية)، أو جهازاً خاص، مثل مكتب، أو لجنة للتخطيط، مسئولة ربما لرئيس الدولة أو لرئيس الحكومة. وسوف نقصر اهتمامنا على دور المخططين الاجتماعيين، الذي ينبغي القيام به في مثل هذا التنظيم.

ويمكن تعرف ثلاثة أدوار رئيسة للمخططين الاجتماعيين في مؤسسة تنمية قومية، تستجيب للفئات العريضة الثلاثة للتخطيط الاجتماعي، التي حددناها في هذا الكتاب.

أولا ــ عليهم المساعدة في وضع السياسة، وفي إعداد خطط الخدمات الاجتماعية كالتعليم، والصحة، والرعاية الاجتماعية والإسكان وغيرها. ويتضمن ذلك الاتصال الوثيق بالوزارات والأقسام المختلفة، أو بالمؤسسات ذات الصلة المباشرة بتوفير هذه الخدمات، من أجل تشجيع التخطيط في هذه المؤسسات، وضمان أن خططهم تنسجم مع السياسة القومية العامة، ومع

سياسات وخطط المنظمات المتصلة بها.

ثانيا ــ لابد من محاولة التأكد من أن العوامل والاعتبارات الاجتماعية قد أخذت في الحسبان في كل أشكال التخطيط. وكما أشرنا في الفصلين الرابع والخامس، فإن هذا دور رئيس وأكثر تعقيدا. فلابد أن يعي المختصون التفسيرات والانعكاسات المختلفة لكلمة «أجتماعي»، ولابد أن يلموا بكل جوانب عملية التخطيط.

ثالثا ــ للمخططين دور يقومون به في ضمان مشاركة كافية في عملية التخطيط، إلى جانب ذلك، هناك مسئولية غامضة نوعا ما، يمكن أن تشمل عديدا من الأنشطة مثل؛ تنمية قنوات الاتصال بين المستوى القومي ومستوى القرية، وضمان إجراء استشارة مناسبة للمجتمع المحلي عند تخطيط برنامج تنموي معين، والتشجيع أو التنسيق مع منظمات تنمية المجتمع.

ومن الصعب تحديد عدد الناس المطلوبين للقيام بهذا العمل ودورهم في مؤسسة التنمية القومية، حيث يعتمد الأمر على حجم مؤسسة التخطيط وتنظيمها الداخلي. وهناك عدة مزايا لوجود قسم خاص للتخطيط الاجتماعي مسئول عن كل الأنشطة التي سبق الإشارة إليها، طالما يؤكد ذلك أهمية التخطيط الاجتماعي، والصلات بين مختلف جوانبه. و يعني كذلك وجود جماعة من الناس تعمل في التخطيط الاجتماعي طول الوقت، مما يزيد من احتمال حصول الاعتبارات الاجتماعية على الاهتمام الكافي.

وعلى أية حال، ففي بعض المواقف، قد يكون من الأفضل توزيع المخططين الاجتماعيين ــ وبخاصة أولئك المسئولين عن ضمان أخذ العوامل الاجتماعية في الحسبان في كل جوانب التخطيط، ووجود مشاركة شعبية كافية ــ من الأفضل توزيعهم بين الأقسام الأخرى في مؤسسة التخطيط. وقد يكون تأثير المخطط الاجتماعي في هذه الحالة أقل وضوحا، ولكنه قد يكون أكثر فعالية على المدى الطويل، لأنه سوف يعمل جنبا إلى جنب، مع المخططين الآخرين، وبالتالي يمكنه أن يؤثر في اتجاهاتهم بسهولة أكبر. والعيب الوحيد في هذا الأسلوب، أن آراء المخطط الاجتماعي قد تطغى عليها آراء زملائه، أو قد تحول جهوده إلى أنشطة أخرى لا تتصل بشكل مباشر بالتخطيط الاجتماعي.

وبغض النظر عن الشكل، أو البناء المستخدم، فمن الأهمية، إلى جانب تعيين المخططين الاجتماعيين طول الوقت، ضرورة توعية كل العاملين في مؤسسة التخطيط بأهمية الجوانب الاجتماعية للتخطيط. فإذا تحقق ذلك، وجد المخططون الاجتماعيون أن آراءهم مقبولة من جانب زملائهم، الذين سيبدأون في أخذ العوامل الاجتماعية في الحسبان بشكل آلي، دون ما حاجة إلى تذكيرهم باستمرار بالحاجة إلى ذلك.

وقبل النظر في دور المخططين الاجتماعيين في المنظمات الأخرى، تجدر الاشارة إلى أن

المخططين في مؤسسة التخطيط القومي لا يقومون بدور سهل. فإن عليهم أن يوفروا القيادة والتوجيه والتنسيق، وفي بعض الأحيان توجيه كل المؤسسات الأخرى العاملة في التخطيط، وعليهم أن يقوموا بذلك، دون أن يظهروا بمظهر دكتاتوري أو غير متعاطف، تجاه المؤسسات الأخرى. ولابد أن يكونوا على فهم كاف لمختلف المؤسسات التي يتعاملون معها، لكي يتمكنوا من تنسيق أنشطتها، دون أن يكونوا أخصائيين في تلك المجالات نفسها. هذه المشكلات تواجه المخططين الاجتماعيين، كما تواجه غيرهم من العاملين في جهاز التخطيط القومي.

## ٢ ـ المخططون الاجتماعيون في الوزارات والمؤسسات الأخرى

إن للمخططين الاجتماعيين دورا هاما يقومون به في الوزارات والأقسام، والمؤسسات الأخرى على المستوى القومي. ومن الواضح أن أكثر المؤسسات حاجة إلى التخطيط، هي تلك المسئولة عن توفير الخدمات الاجتماعية. لقد ناقشنا في الفصل الثالث بشيء من التفصيل تنظيم التخطيط في الوزارات المسئولة عن الخدمات الاجتماعية، مع إشارة خاصة إلى وزارات التربية والصحة. كما نوهنا أن وحدات التخطيط، وبخاصة في الوزارات الكبيرة، ينبغي أن تشمل، إذا أمكن، مخططا اجتماعيا مهنيا، إلى جانب الأخصائيين في المجال الخاص، مثل التربية أو الصحة. وسوف يقدم المخطط الاجتماعي المهني رأيا شاملا عن مسائل التخطيط، كما يساعد في الاتصال بمؤسسة التخطيط القومي.

ومع ذلك فإن الحاجة إلى المخططين الاجتماعيين لا تقتصر على المؤسسات المسئولة عن توفير الخدمات الاجتماعية. إن عليهم دورا هاما يقومون به في وحدات التخطيط، في معظم الوزارات الأخرى، والأقسام والمؤسسات، حيث يدور عملهم حول ضمان العناية الكافية بالعوامل الاجتماعية في التخطيط ومشاركة المجتمعات المحلية في عملية التخطيط كلما أمكن ذلك. ولعل هذا الأمر مازال يحتاج إلى قدر كبير من التقدم في معظم الدول. فمن المقبول، بصفة عامة، أن وحدات التخطيط في الوزارات المسؤولة عن الأنشطة مثل الزراعة، والتنمية الصناعية، والتعدين، والغابات وغيرها، لابد أن تضم اقتصاديين وأخصائيين، إلى جانب العاملين الفنيين. ولكن مازال من الصعب إقناع المسئولين عن هذه الوحدات بقبول مخطط اجتماعي. وذلك انعكاس لأن الاعتبارات الاقتصادية والفنية مازالت تسيطر على قرارات التخطيط في مثل هذه المؤسسات.

قد لا يكون من الضروري، أو حتى من الممكن، استخدام مخططين أجتماعيين طول الوقت في كل الوزارات الأخرى. وفي بعض الحالات، وبسبب نقص الاعتمادات، أو ندرة المخططين الاجتماعيين، فإن الاعتبارات العملية تكتفي بأن يقدر بعض الأعضاء في فريق

التخطيط الحاجة إلى أخذ العوامل الاجتماعية في الحسبان، مع تحمل المسئولية نحو ذلك، حتى لو كانوا يقومون بواجبات أخرى.

ولا يحتاج هؤلاء إلى التدريب ليكونوا مخططين اجتماعيين، ففي وزارة الزراعة مثلا، يمكن لمن عمل فترة طويلة على المستوى المحلي، وأثبت قدرته وتعاطفه بوصفه عامل خدمات، أن يكون مناسبا لهذه المهمة. فليست العبرة بوجود أعداد كبيرة من الناس تدرب وتلقب رسميا بلقب مخططين اجتماعيين، وإنما العبرة في أن تحظى العوامل الاجتماعية بالاهتمام الكافي. ولهذا السبب فإنه من المهم بالقدر نفسه أن يدرب كل العاملين في التخطيط، في أي مؤسسة يعملون بها، على أهمية التخطيط الاجتماعي.

### ٣ ــ المخططون الاجتماعيون على المستوى الإقليمي أو المحلي

من الصعب التعميم حول دور التخطيط الاجتماعي، على المستوى الإقليمي أو المحلي، إذ يعتمد ذلك كثيرا على مساحة القطر، وعلى درجة المركزية في التنظيم السياسي والإداري والتخطيطي. ففي قطر كبير يعتمد النظام الفيدرالي في الحكم مثلا، فقد يكون لكل ولاية أو محافظة مؤسسة تخطيط كاملة النمو، بما في ذلك وحدة تخطيط مركزية، وشعب للتخطيط في كل قسم أو مؤسسة وظيفية. ومن الواضح في هذه الحالة أن يكون للمخطط الاجتماعي دور كبير يقوم به. أما في الطرف الآخر فإن قطرا صغير الحجم، بنظام حكم مركزي، قد لا يوجد به موظفون للتخطيط طول الوقت، على المستوى الإقليمي أو المحلي.

ومع ذلك يمكن التأكيد بصفة عامة على نقطتين: أولا ــ لابد من بذل جهد كبير في أي دولة، لتحقيق لا مركزية التخطيط بقدر الإمكان، وذلك في حدود ما تفرضه قلة الموارد، والحاجة إلى المحافظة على السيطرة القومية على عملية التخطيط. وليس في النية هنا مناقشة مزايا وعيوب التخطيط اللامركزي، أو التخطيط الإقليمي. فلقد عالجنا هذا الموضوع بقدر من التفصيل، على الأقل من وجهة نظر التخطيط الاجتماعي، في الفصلين السادس والسابع. ومع كل هذا ينبغي الإشارة إلى أن التخطيط اللامركزي مرغوب، ليس فقط بوصفه وسيلة لتيسير المشاركة المحلية، وإنما كذلك لكونه طريقة لزيادة المرونة والتنسيق على المستوى المحلي.

والنقطة الهامة الأخرى هي أن الجوانب الاجتماعية للتخطيط هامة على المستوى الإقليمي والمحلي كأهميتها على المستوى القومي. والحقيقة أنها أكثر أهمية في بعض النواحي لأن هذا المستوى هو الذي يمكن أن يشهد التفاعل بين التخطيط والناس. ومن ثم فمن الأهمية أخذ العوامل الاجتماعية في الحسبان، في أي شكل من التخطيط، أو اتخاذ القرار على المستوى الإقليمي أو المحلي.

على أنه، من الناحية العملية، لا يعني ذلك بالضرورة تعيين مخطط اجتماعي كل الوقت في كل مقاطعة أو منطقة. فقد يكون ذلك أمرا مرغوبا، ولكنه صعب التحقيق في معظم الدول، على الأقل في المدى القصير. بل قد لا يعنى ذلك تسكين مخططين طول الوقت من أي فئة على المستوى الإقليمي في المستقبل القريب. ولكن الأهم من ذلك أن أولئك المختصين باتخاذ القرار على هذا المستوى، سواء المخططين المهنيين أو الإداريين، أو السياسيين، أو قادة المجتمع، أن يكونوا على وعي تام بأهمية الاعتبارات الاجتماعية، وضمان أخذها في الحسبان وقت اتخاذ القرار. بل إن من مهام المخططين الاجتماعيين على المستوى القومي توعية الناس على المستوى المحلي في هذا الصدد.

## مستشارو التخطيط الاجتماعي

كان محور الاهتمام محصورا حتى الآن في موظفي التخطيط الدائمين أو طول الوقت. ومع أن هؤلاء قد لا يقضون كل أوقاتهم في أنشطة متصلة بالتخطيط الاجتماعي، إلا أنه قد يكون من الضروري، أو المرغوب فيه في بعض المناسبات، استخدام مخططين اجتماعيين لفترة قصيرة، للقيام بمهام محدودة. وأوضح حالة لذلك حين يكون من الضروري تقييم الأثر الاجتماعي لمشروع تنموي قائم أو مقترح، و يتطلب هذا التقييم مسحا خاصا. وتظهر حاجة مماثلة إذا ظهرت قضية اجتماعية تتطلب عناية خاصة، مثال ذلك، إذا طلب إلى المؤسسة القومية للتخطيط إجراء دراسة خاصة عن أسباب الجريمة الحضرية، أو أن تطلب وزارة الصحة معلومات عن النتائج الاجتماعية لبرنامج مقترح في تنظيم الأسرة في كل هذه الحالات يصبح من الضروري استخدام مزيد من الموظفين، لأن موظفي التخطيط الحاليين مشغولون تماما بأعبائهم، أو يفتقرون إلى المهارات المتخصصة، المطلوبة للقيام بهذه المهمة الخاصة.

في مثل هذه الحالات ينشأ دور لما يمكن أن نطلق عليهم (مستشاري التخطيط الاجتماعي). قد يكون هؤلاء مستشارين مهنيين، يحصلون على دخلهم من هذه المشروعات، وقد يكونون من العاملين في وظائف أخرى، و يقومون بالمهام الاستشارية في بعض الأحيان. وأوضح مثال لهؤلاء، أساتذة الجامعة، الذين غالبا ما يستخدمون مستشارين في إجازتهم أو في وقت فراغهم، وأحيانا بمساعدة فريق من طلاب الجامعة، الذين يجنون من وراء المشروع خبرة عملية.

وقد يستخدم مستشارو التخطيط الاجتماعي أفراداً أو أعضاء في فريق مشترك، وفقا لطبيعة العمل المطلوب. وتنعكس الأهمية المتزايدة للتخطيط الاجتماعي الآن على استخدام مخطط اجتماعي في فرق التخطيط المشترك. مثال ذلك، حين أعلنت بابوا غينيا الجديدة عن حاجتها لمستشارين، عام ١٩٧٨ لإعداد خطة تنمية لمقاطعة سمبو Simbu، استعدادا لإقامة

مشروع للتنمية الريفية المتكاملة بتمويل من البنك الدولي، نص في الإعلان على أن يضم فريق التخطيط عضوا ذا مهارات في التخطيط الاجتماعي.

على أن استخدام المستشارين لا يخلو من بعض السلبيات. و ينطبق ذلك على مستشاري التخطيط الاجتماعي. وأوضح هذه السلبيات أن المستشارين أقل حساسية للأحوال والاحتياجات المحلية مقابلة بالموظفين الدائمين. و بالتالي فلابد أن يقضوا بعض الوقت لتعرف الموقف المحلي. كما أن نتائجهم وتوصياتهم في بعض الأحيان غير واقعية. وعلاوة على ذلك فإن دورهم ينتهي فور فراغهم من إعداد الخطط أو المقترحات، فلا استمرارية إذن بين التخطيط والتنفيذ. لهذه الأسباب فإن كثيرا من الخطط التي يعدها المستشارون لا تعرف طريقها إلى التنفيذ.

ومن المشكلات الأخرى بالنسبة للمستشارين المهنيين، أنهم يطالبون، في العادة، بأجور عالية. واختصارا للنفقات يستخدم غير المهنيين مثل أساتذة الجامعة، ولكن هؤلاء بدورهم يثيرون مشكلات، لأن توجههم غالبا ما يكون أكاديميا صرفا، نظرا لارتباطاتهم التعليمية، إلى جانب عدم قدرتهم على استكمال مشروعاتهم في الوقت المطلوب.

ولا يوجد حل يسير لهذه المشكلات. ولكن يمكن القول، بصفة عامة، أنه ينبغي عدم استخدام المستشارين إلا عند الضرورة الملحة. فإذا تقرر استخدامهم، فلابد من النص على شروط العمل بوضوح. كما يمكن التخفيف من هذه المشكلات باستخدام مراكز البحوث المحلية، التي توجد الآن في كثير من الدول النامية، وقد تكون في بعض الأحيان ملحقة بالجامعات، ولكنها تقوم بالبحوث طوال الوقت و يوجد مجال كبير للتوسع في مهارات التخطيط الاجتماعي في هذه المراكز، وفي استخدامها من جانب الحكومات إذا احتاج الأمر للمستشارين.

## العلاقة بين المخططين الاجتماعيين وغيرهم من الناس.

أكدنا خلال هذا الكتاب على ضرورة النظر إلى التخطيط بوصفه عملية مركبة لاتخاذ القرار، تشمل نوعيات مختلفة من الناس، لا المخططين المهنيين فحسب. يصبح من المهم إذن أن يعمل المخططون عن قرب، مع كل من يشارك في عملية التخطيط. ويمثل هذا الأمر أهمية خاصة في حالة المخططين الاجتماعيين، لأنه من الصعب فصل التخطيط الاجتماعي عن الأشكال الأخرى للتخطيط، أو عن الأنشطة ذات الصلة في مجال التنمية الاجتماعية. وننظر في هذا الجزء إلى العلاقة بين المخططين الاجتماعيين وغيرهم من المشتغلين بعملية التخطيط، وعلى الأخص المخططين المهنيين الأخرين، والإداريين، والسياسيين، وعامة الجمهور.

## ١ ـ المخططون الاجتماعيون وغيرهم من المخططين

على الرغم من الزيادة المستمرة في أهمية التخطيط الاجتماعي بوصفه تخصصا قائما بذاته، إلا أن هناك طلبا متزايدا على المخططين الاجتماعيين المهنيين، فقد رأينا في الفصول السابقة أنه من الصعب للغاية، رسم خط فاصل بين التخطيط الاجتماعي وبين الأشكال الأخرى للتخطيط. ومن أسباب ذلك استخدام كلمة «اجتماعي» بطريقة عامة للغاية، لتعني أمورا كثيرة ومختلفة، إلى جانب ذلك القدر الكبير من التداخل بين ما يشار إليه بطريقة تفتقر إلى الدقة، بالجوانب الاجتماعية والاقتصادية للتنمية. فقد رأينا مثلا أنه على الرغم من النظر إلى التربية، عادة، على أنها خدمة اجتماعية، إلا أن لها نتائج اقتصادية ذات بال، ومن ثم فلابد أن يشارك المخططون الاقتصاديون في التخطيط التربوي. أما السبب الآخر، فيتمثل في أن جانبا كبيرا من عمل المخطط الاجتماعي ينحصر في التأثير في أنشطة المخططين الآخرين، أكثر من القيام بعمليات تخطيطية منفصلة. وهكذا، يصبح المخطط الاجتماعي مسئولا عن ضمان أخذ العوامل الاجتماعية في الحسبان في تخطيط مشروع كبير للتنمية الاقتصادية، أو تقييم النتائج المنتظرة لاستراتيجية جديدة في التنمية الزراعية، بالنسبة لمظاهر عدم المساواة، أو البحث عن أساليب للمشاركة الشعبية في إعداد الخطط القومية والمحلية. في كل هذه الحالات لا يمكن للمخطط الاجتماعي أن يعمل بمعزل عن الآخرين.

وبناء على ما تقدم، يصبح من الأهمية تصميم مؤسسات التخطيط بالشكل الذي يسهل التفاعل بين المخططين الاجتماعيين، وغيرهم من المخططين المهنيين. مثال ذلك، إذا وجد قسم مستقل للتخطيط الاجتماعي في مؤسسة للتخطيط القومي، ينبغي اتخاذ الإجراءات التي تضمن التفاعل المطرد بين هذا القسم وغيره من الأقسام. وبالمثل إذا كانت دراسة الأثر الاجتماعي مطلوبة بوصفها جزءاً من تخطيط مشروع تنموي معين، فلابد من الاستعانة بمخطط اجتماعي يعمل عضوا في فريق مشترك للتخطيط، وليس مستقلا عنه.

على أنه من المتوقع أن يكون جل عمل المخطط الاجتماعي مع الاقتصاديين نسبة إلى وجودهم مكثفا في معظم مكاتب التخطيط، وإن كانت العلاقة مع المخططين الآخرين مهمة كذلك. وعلى سبيل المثال فقد أصبح من المقبول الآن أن المخططين العمرانيين (الذين يعنون أساسا باستخدام الأرض، وتوزيع المناطق الريفية والحضرية) لابد أن يراعوا في نشاطهم العوامل الاقتصادية والاجتماعية، حيث كان هؤلاء يميلون في الماضي إلى العمل بمعزل عن المخططين الآخرين، بل كانوا ومازالوا في معظم الدول يعملون في أقسام أو وزارات منفصلة، كما يتلقون تدريبهم في معاهد التدريب المهني الخاصة بهم. وأصبح من المعترف به الآن

وجود حاجة إلى كثير من التنسيق بين المخططين العمرانيين وزملائهم، في مجالات التخطيط الاقتصادي والاجتماعي، ولو ظلوا في أقسام أو وزارات منفصلة.

على أنه، ولسوء الحظ، لايمكن للمخططين الاجتماعيين أن يتوقعوا علاقات سهلة دائما مع المخططين الآخرين. إن التخطيط الاجتماعي بوصفه تخصصاً حديثاً نسبيا، لا يحظى بتقدير كبير بين الاقتصاديين والمخططين العمرانيين أو غيرهم من المهنيين، وبخاصة، وهو ما يحدث غالبا، حين يثير المخططون الاجتماعيون بعض المسائل أو المشكلات، التي تجعل عمل المخططين الآخرين أكثر صعوبة وتعقيدا. وكما أشرنا في موضع آخر، فليس من السهل إقناع المخططين الآخرين بضرورة رصد مزيد من المال للخدمات الاجتماعية غير المنتجة، أو ضرورة التخلي عن مشروع كبير للتنمية الصناعية، بسبب آثاره الاجتماعية، أو إعادة تصميم الإسكان الحضري، ليقترب من أنماط الإسكان التقليدي، أو وجوب تأخير افتتاح مشروع معين لمدة ستة شهور، حتى يتسنى استشارة الناس في المنطقة بطريقة صحيحة. ومع ذلك فلا ينبغي أن يفتر حماس المخططين الاجتماعيين نتيجة لهذه المعارضة، أو يقصرون نشاطهم على المشروعات، التي لا تتطلب التعاون أو الصراع مع الآخرين، بل ينبغي النظر إلى ذلك على أنه نوع من التحدي ينبغي مقابلته بشجاعة وحماس.

### ٢ ـ المخططون الاجتماعيون والإداريون

لن نقتصر في هذا الجزء على المخططين الاجتماعيين، لأنهم يواجهون في علاقتهم بالإداريين مشكلات، مماثلة لما يقابله المخططون المهنيون الآخرون. وتحتل العلاقة بين المخططين والإداريين أهمية خاصة. وقد ذكرنا في موقع آخر أنه تسهيلا للأمر سيكون الحديث عن المخططين وبخاصة المخططين الاجتماعيين بوصفهم فئة متميزة من الناس. ولكنه ليس من الضروري، أو حتى من المرغوب دائما، وجود كادر خاص من المخططين المهنيين. فقد يكون من المفيد علميا في كثير من الحالات الجمع بين أدوار المخطط والإداري، وإذا انفصل هذان الدوران رسميا، فمن المهم أن يعملا معا عن قرب.

إن العلاقة بين المخططين والإداريين ترتبط بشكل واضح، مع العلاقة بين التخطيط والتنفيذ. إذ من الناحية النظرية يقوم المخططون بإعداد الخطط ويتولى الإداريون تنفيذها. على أنه، وكما أشرنا في المناقشة المبدئية للتخطيط في الفصل الأول، لا يمكن النظر إلى تلك العمليات على أنها أنشطة منفصلة تماما، وإنما نفضل النظر إليها على أنها مكونات مختلفة لعملية مركبة في اتخاذ القرار، تمتد من وضع السياسات، إلى إعداد وتنفيذ برامج أو مشروعات معينة، والرقابة المستمرة وإعادة النظر مع المضي في التنفيذ، وخلال هذه العملية، ينبغي على المخططين والإداريين العمل معا عن قرب.

ومن المهم أن يشارك الاداريــون في إعداد الخطط وفي تنفيذها. والسبب في ذلك أنه يمكنهم تقديم معلومات مفيدة، ينبغي أن تتضمنها الخطة. مثال ذلك، المخطط التربوي في وزارة التربية، أو في مؤسسة التخطيط القومي، الذي يحتاج معلومات عن الخدمات التعليمية القائمة، إلى جانب الحاجات المستقبلية والأولويات. ومعظم هذه المعلومات يمكن الحصول عليها بسهولة، من الإداريين في الإدارات المختلفة لوزارة التربية، أكثر من أي مصدر آخر. والسبب الآخر مؤداه أن الأداريين إذا شاركوا، فأغلب الظن أنهم سيلتزمون بالخطط، وبالتالي سيقومون بدور نشط في تنفيذها. وكثير من الخطط لم تنفذ على الإطلاق، لأنها فرضت على أولئك المسئولين عن التنفيذ، دون مشاورات أو مناقشات سابقة. وسواء وافق الإداريون أم لم يوافقوا على مضمون الخطط، فلا ينتظر أن يتعاونوا، لسبب واضح هو كونهم لم يستشاروا.

ويوضح ذلك كيف أنه في كثير من الأحيان يصبح الدور الرئيس للمخطط استثارة وتنسيق الأنشطة التخطيطية للآخرين، أكثر من القيام بالتخطيط بنفسه وبالتالي قد يكون لتسميتهم بالمخططين تسمية غير دقيقة، على الرغم من أننا نستخدم هذا المصطلح لعدم وجود ما هو أفضل. ففي بابوا غينيا الجديدة عارض مكتب التخطيط القومي تعيين أناس بلقب مخططين إقليميين، لأن ذلك قد يعطي انطباعا غير صحيح عن دورهم. ومع ذلك فقد تغلبت وجهة نظر السياسيين الإقليميين في هذه الحالة، حيث كان إعجابهم بالوجاهة المرتبطة في نظرهم بمصطلح المخطط.

ومرة أخرى، لا يتوقع المخططون الاجتماعيون أن تكون علاقتهم بالإداريين علاقة سهلة. فهناك ميل طبيعي لدى الإداريين، لمعارضة المخططين المهنيين، لأنهم يعدونهم ممارسين عامين، يتدخلون لفرض آرائهم، دون فهم كاف بالأمور التقنية أو المهنية المطلوبة. وبالمثل، يوجد ميل لدى المخططين لاستبعاد الإداريين بوصفهم محافظين، وبيروقراطيين وضيقي الأفق. ومن هنا تبدو الحاجة إلى مزيد من الأخذ والرد بين الطرفين، على طريق تنمية التفاهم المتبادل. وغالبا ما يجد المخطط نفسه مطالبا بالأخذ بزمام المبادرة في هذا الصدد.

## المخططون الاجتماعيون والسياسيون

تعتمد العلاقة بين المخططين والسياسيين إلى حد ما، على البناء والتنظيم السياسي في كل دولة. وقد يكون من المفيد أن نميز هنا ثلاث طرق، يمكن من خلالها أن يؤثر السياسيون في عملية التخطيط: **أولا** ــ المواقف التي يحاول فيها السياسيون أفرادا أن يؤثروا في قرارات التخطيط، لكي يحصلوا على مكاسب لهم وللناخبين. ومثال ذلك، أن يصر الوزير المسئول عن التعليم على أن يكون بناء المدرسة الثانوية التالية في منطقته السكنية، أو يرفض أعضاء

الحكومة تقييد الخدمات الصحية الخاصة، لأنهم يستفيدون منها بشكل مباشر. وتظهر هذه المواقف في كل الدول، ولو أنها تحدث بصورة أوضح، أو يكون لها نتائج أكثر خطورة في بعض الدول عن البعض الآخر.

**ثانيا** ــ المواقف التي تتأثر فيها قرارات التخطيط تأثرا كبيرا بالتوجهات الواضحة للسياسة، التي تمليها القيادة السياسية. ومثال ذلك التوجهات السياسية حول طريقة توزيع الخدمات الاجتماعية بين المناطق الريفية والحضرية، أو بين مختلف الجماعات الاجتماعية، أو المزج النسبي بين المشروعات العامة والخاصة، أو عن الأولوية للتنمية الاجتماعية، في مقابل التنمية الاقتصادية وهكذا... ويكون على المخططين قبول هذه التوجهات، والعمل وفقا لما تقضي به. ويتوقع أن تظهر أهمية هذا النوع من التأثير السياسي فيما يسمى بالعالم الثاني والثالث، أي الكتلة الاشتراكية والدول النامية ــ أكثر مما هو في العالم الأول في أوروبا الغربية وأمريكا الشمالية.

ثالثا ــ يمكن تسمية النوع الثالث «تسييس» عملية التخطيط. وفي هذه الحالة لا يعطى المخططون توجيهات سياسية واضحة، وإنما يخضعون لتأثير أو سيطرة سياسية مستمرة. ومثال ذلك التعيين السياسي لكبار موظفي مؤسسة التخطيط القومي، أو أن تكون مؤسسة التخطيط ذاتها في موقع سياسي استراتيجي، مثل مكتب رئيس الدولة، أو رئيس الحكومة، أو خاضعة لسيطرة شبه يومية من جانب لجنة سياسية. هذا النوع من التأثير ينتظر أن يظهر أكثر في الدول ذات الحزب الواحد، حيث التمييز بين السياسيين والموظفين المدنيين غير واضح إلى حد ما، الى جانب تسييس كل الخدمة المدنية على نحو ما، ويرتبط ذلك بالنوع الثاني للتأثير، الذي أشرنا اليه آنفا، ويكمن الاختلاف في امكانية اعطاء توجيهات سياسية قوية للمخططين، مع التمييز الواضح في الوقت نفسه بين السياسيين والموظفين المدنيين.

وبغض النظر عن الوضع السياسي في أي قطر، فمن المستحيل فصل التخطيط عن السياسة فصلا تاما. ومن الناحية النظرية يمكن القول إن السياسيين مسؤولون عن وضع السياسة، وإن مهمة المخططين هي ترجمة هذه السياسة إلى برامج ومشروعات. ولكن في الواقع العملي، وكما أشرنا إلى ذلك مرارا، لا يمكن التمييز الواضح بين وضع السياسة والتخطيط. إذ من المحتم أن يجد المخططون أنفسهم مشاركين في وضع السياسة بطريقة أو بأخرى. أما مسألة متى ينتهي دورهم ليبدأ دور السياسيين، فلا يمكن الإجابة عنها إلا على أساس كل حالة على حدة.

ويميل المخططون في بعض الأقطار إلى مقاومة السياسيين بالطريقة نفسها التي يقاوم بها الإداريون المخططين. إنهم يشعرون أن السياسيين يتقدمون بطلبات غير واقعية، ويرفضون

الموافقة على خططهم، أو يشوهونها من أجل غاياتهم الشخصية. وهو اتجاه مؤسف طالما أنه غير واقعي وغير بناء، فلابد من أن يتمكن السياسيون والمخططون من التعايش والعمل معا، تماما مثل المخططين والإداريين، وذلك أمر ليس بالهين، ولا سبيل لتحقيقه إلا بتشجيع الحوار بين الطرفين، حتى يفهم كل طرف آراء الطرف الآخر وأولو ياته.

لقد دار الحديث الآن، و بصفة خاصة، حول كل المخططين، حيث لا يوجد فرق كبير في هذا الصدد بين المخططين الاجتماعيين وغيرهم من المخططين. على أن هناك بعض الحالات التي يتوقع أن يتأثر فيها الاجتماعيون، بصفة خاصة، بالمؤثرات السياسية، أو يتأثرون بها بطريقة خاصة. مثال ذلك، خطط تحديد مواقع الخدمات الاجتماعية، كالمدارس والخدمات الصحية، التي تكون معرضة لتأثير السياسيين أفراداً، حين يرغبون في رؤية هذه الخدمات في مناطقهم. وأكثر أهمية، وإن كان أقل وضوحا، ذلك التأثير الكبير الذي تمارسه السياسة على محاولات تغيير البناء الاجتماعي للمجتمع، و بخاصة تخفيف مظاهر عدم المساواة. و بقدر عناية المخططين الاجتماعيين بهذه الأمور فهم أكثر ميلا إلى التأثر بالاتجاهات السياسية نحوهم، وأكثر من غيرهم من المخططين. وسوف نعود إلى هذا الموضوع في الجزء الأخير من الفصل، إلا أنه في إطار العلاقة العامة مع السياسيين على المخططين الاجتماعيين، كغيرهم من المخططين، مواجهة حقائق التأثير السياسي، مع محاولة تنمية علاقات عمل جيدة مع السياسيين.

## ٣ ــ المخططون الاجتماعيون والجمهور العام

سبق أن ناقشنا العلاقة بين المخططين والجمهور بقدر من التفصيل في الفصلين السادس والسابع. وسوف نحاول فقط تلخيص النقاط الأساسية. إن مشاركة الجمهور في عملية التخطيط ينبغي أن تكون موضع عناية كل المخططين. ولكنها تحظى بأهمية خاصة بالنسبة للمخططين الاجتماعيين، لأن من الأدوار الأساسية للمخطط الاجتماعي، كما حددها هذا الكتاب، ضمان أخذ آراء وحاجات الناس في الحسبان عند إعداد الخطط، ومنحهم الفرص فعلا للمشاركة في عملية التخطيط إلى أكبر حد ممكن.

أما مزايا وعيوب المناهج المختلفة للمشاركة الشعبية فقد نوقشت في الفصل السادس، وانتهينا إلى عدم وجود طريق سهل، وأن أي منهج فعال بدرجة معقولة يحتمل أن يكون مكلفا ومضيعا للوقت، كما أن النتائج في الأغلب مشوشة ومحبطة. على أن تلك لا يعني التخلي عن كل المحاولات لتحقيق المشاركة الشعبية، إذ من المهم جداً، ولأسباب علمية وسياسية أو أيديولوجية، أن يشارك الناس العاديون في التخطيط. معنى ذلك أن على جهاز

التخطيط تيسير الحوار بين المخططين والجمهور، وقد لا يكون ذلك سهلا، نتيجة لفجوة الاتصال بين المخططين والناس. بل تتسع هذه الفجوة، وبخاصة في الدول النامية، أكثر من الفجوة بين المخططين والسياسيين، أو بين المخططين والإداريين. ومع ذلك فلابد من بذل الجهد، ولا بد أن يتذكر المخططون باستمرار، وبخاصة المخططون الاجتماعيون، أن الغرض من التخطيط، كما هو الغرض من التنمية، هو مصلحة الناس، ولا ينبغي النظر إلى الناس على أنهم أدوات لإنجاز خطط جيدة.

## دور المخطط الاجتماعي في المجتمع

كان الحديث عن التخطيط الاجتماعي حتى الآن في إطار البناء التنظيمي والعلاقات. وربما أعطينا الانطباع أنه إذا استخدم الشخص المناسب في الوظيفة المناسبة، وفي المنظمة المناسبة، وإذا وجد اتصال كاف بين هؤلاء الناس، وغيرهم من المشاركين في عملية التخطيط، فإن كل شيء سيكون على ما يرام.

ولكن لعل القارىء يتبين من مضمون الفصول السابقة أن الموقف بالفعل أكثر تعقيدا. ذلك لأن دور التخطيط الاجتماعي وإنجازات المخططين الاجتماعيين تعتمد، إلى حد كبير، على الوسط الاجتماعي والاقتصادي والسياسي، الذي يعملون فيه أكثر من البناء التنظيمي. وقد تعرضنا لهذه المسألة في الحديث عن المخططين والسياسيين، ولننظر إليها الآن بقدر من التفصيل.

أولا ــ في المقام الأول وقبل بدء التفكير في أي نوع من الناس ينبغي استخدامهم مخططين اجتماعيين، وفي تحديد موقعهم، لابد على حكومة الدولة قبول الحاجة للتخطيط الاجتماعي. وليس معنى ذلك أن نقتصر على الاعتراف بالحاجة إلى تخطيط التربية والصحة وغيرها من الخدمات الاجتماعية، وإنما الاعتراف كذلك بأن العوامل والغايات الاجتماعية لها دور مهم في التنمية، وتعني الاعتراف بأن التنمية، كما يقول الرئيس كاوندا، يجب أن تدور حول الإنسان (كاوندا، ١٩٧٤). وليس من قبيل المصادفة أن تلك الدول التي بدأ يظهر فيها التخطيط الاجتماعي مجالا مستقلا بذاته، هي تلك التي تضفي أهمية كبيرة على التطلعات والغايات الاجتماعية.

ثانيا ــ إن العمل الفعلي، الذي سوف يقوم به المخططون الاجتماعيون، يعتمد على كل من البناء الحالي للمجتمع ومشكلاته، وعلى نوع السياسات الاجتماعية التي تضعها القيادة السياسية. ويتضح ذلك، بصفة خاصة، في دور المخطط الاجتماعي، عند محاولة تغيير بناء المجتمع. ونضرب مثالا على ذلك من الهند، حيث يتجه المخطط الاجتماعي إلى تكريس

جزء كبير من اهتمامه، للبحث عن طرق لتخفيف عدم المساواة الاجتماعية الكبيرة القائمة، ومع ذلك وفي الوقت نفسه فإن الأساليب التي يمكن استخدامها لهذا الغرض مقيدة بحقيقة وهي أن الحكومة مع اقتناعها بالحاجة إلى تخفيض مظاهر عدم المساواة، إلا أنها تفتقر إلى القدرة أو الإرادة السياسية، لإدخال تغيرات جذرية (مثل تغيير شامل لنظام ملكية الأرض) للتغلب عليها. أما في دول أخرى مثل تنزانيا، وعلى الرغم من أن عدم المساواة ليست معروفة بالشكل الذي يوجد في الهند، إلا أن الحكومة قررت الأخذ بخطوات جريئة لمنع حدوثها في المستقبل. بل واجهت تنزانيا في الواقع انتقادات، لمغالاتها في تشجيع الاعتبارات الاجتماعية على حساب التنمية الاقتصادية

وعلى أية حال، فإن الوسط الاجتماعي والاقتصادي والسياسي يؤثر كذلك على الأعمال الاجرائية للمخطط الاجتماعي، وقد رأينا مثالا على ذلك في الفصل الثالث، وكيف أن تنمية الخطط في التربية والصحة مقيدة بالموقف الحاضر للتربية والصحة، ونوع السياسات التي تستعد الحكومة لإدخالها، وتوفر الاعتمادات المالية، واتجاهات الناس أنفسهم نحو توفير الخدمات التعليمية والصحية. وبالمثل فإن دور المخطط الاجتماعي في تشجيع المشاركة الشعبية في التخطيط والتنمية مقيد بالبناء السياسي والإداري القائم في القطر، والأساليب التقليدية في اتخاذ القرار، واتجاهات القادة السياسيين والمخططين الآخرين، والإداريين، والناس أنفسهم نحو المشاركة.

وأخيرا فإن الإنجازات الفعلية للمخططين الاجتماعيين، على الوتيرة نفسها، تتأثر كثيرا بالوسط الذي يعملون فيه. وحقيقة تظهر هنا أكثر القيود فعالية، وبالتالي أكبر الإحباطات. والسبب الرئيس وراء الإحباط يرجع إلى الفجوة التي تحدث غالبا بين السياسات والخطط من ناحية، وما يتم تحقيقه بالفعل من ناحية أخرى. وقد ترجع هذه الفجوة إلى عدة عوامل هي: عدم قدرة الإداريين في تنفيذ الخطط أو عدم رغبتهم في ذلك، ونقص الموارد الأساسية، مثل العاملين والمال والمعدات، والمعارضة من جانب أفراد أو جماعات مدفوعين بمصلحتهم الخاصة، في الحفاظ على الوضع القائم، وتخوف الناس من تقبل التغير أو التكيف معه، أو إخفاق السياسيين في متابعة ترجمة السياسات الغامضة إلى عمل محدد، غالبا بسبب مصالحهم الخاصة. كل هذه العوامل تقيد إنجازات المخطط الاجتماعي، وتجعل من عمله تحديا محبطا في الوقت نفسه.

وفي بعض المواقف قد تتسع الفجوة بين شعور المخطط الاجتماعي بما ينبغي عمله، وما ينجزه بالفعل، لدرجة أنه يقرر أنه لا يستطيع أن يعمل مع النظام الرسمي للتخطيط. مثال على هذا الموقف، حالة المخطط الذي يلتزم بسياسة المساواة في التنمية، ولكنه يعيش في قطر

تزداد فيه عدم المساواة، التي تتسامح معها الحكومة القائمة أو تشجعها. وموقف آخر يتمثل في المخطط الملتزم بأسلوب التخطيط بالمشاركة في دولة تأخذ بأسلوب التخطيط المركزي السلطوي.

في مثل هذه الحالات، قد يختار المخطط العمل في مؤسسات غير حكومية، تحاول تحقيق التغير الاجتماعي والسياسي من خارج النسق. وتأخذ هذه المؤسسات أشكالا مختلفة منها المؤسسات الأهلية، ومنظمات المجتمع والجماعات السياسية، وقد ذكرنا أمثلة لهذه المنظمات في الفصول السابقة، وبخاصة في الجزء الخاص بتنمية المجتمع، حيث نظرنا في دور تنمية المجتمع في تحقيق التغير الاجتماعي.

وعلى الرغم من كل هذه المشكلات التي توجد في معظم دول العالم الثالث إلا أنه لا يعني التخلي عن كل المحاولات لإقامة بناء تنظيمي يسهل التخطيط الاجتماعي، أو أن يتوقف المخطط الاجتماعي عن الكفاح من أجل تحقيق الأهداف الاجتماعية. ونختتم بفقرة من دراسة حديثة عن موزمبيق وتنزانيا، قام بها معهد سياسة الغذاء والتنمية في الولايات المتحدة، التي تؤكد على هذه النقطة.

في عام ١٩٧٢ سئل ستون I.F. Stone، وهو صحفي أمريكي مثابر، يصدر نشرة ضد الحرب، سئل: لماذا تستمر في العمل؟ كيف تستمر في بذل هذا الجهد، في الوقت الذي لا يصغي فيه أحد؟ والحرب في فيتنام تزداد اشتعالا. فكان رده على النحو التالي: «حسنا أنا أراها بهذه الطريقة. فإذا توقعت أن ترى النتائج النهائية لعملك، فأنت لم تطرح سؤالا كبيرا وكافيا.»

استحضرت هذه الإجابة في الذهن حين كنا بصدد تقييم انطباعاتنا عن موزمبيق وتنزانيا. إن مشكلاتهم ضخمة، وأخطاءهم لاشك كثيرة. والمستقبل فقط هو الذي يمكن أن يكشف لنا عن دروس محددة، نتعلمها من التجربة، ولو أن الأحكام النهائية ليس مجالها الآن. وكل ما يمكن قوله عن الناس في كلا الدولتين، إنهم يطرحون الاسئلة الكبيرة. هذه الحقيقة تعد تحديا لنا جميعا (Lappe ، Beccar-Varela، ١٩٨٠، ص ١٢٠).

# LIST OF WORKS CITED IN THE TEXT

**Note: Books and other sources of information referred to only in the guides to further reading at the end of each chapter are not listed here, since full references have already been provided.**

Adelman, I., and C.T. Morris, 1978. Economic Growth and Social Equity in Developing Countries (Stanford University Press).
Allen, W., and K. Hinchcliffe, in press. Planning, Policy Analysis and Public Expenditure: Theory and the Papua New Guinea Experience (Farnborough, Hants., Gower Publishing Company).
Apthorpe, R.(ed.), 1970. People Planning and Development Studies (London, Frank Cass).
Apthorpe, R., 1978. Social Indicators: Definitions, Properties, Uses, Representations (University of East Anglia, School of Development Studies, Discussion Paper No. 26).
Baster, N. (ed.), 1972. Measuring Development (London, Frank Cass).
Batten , T.R., 1965. The Human Factor in Community Work (London, Oxford University Press).
Batten, T.R., 1967. The Non-Directive Approach in Group and Community Work (London, Oxford University Press).
Beenhakker, A., 1980. A System for development Planning and Budgeting (Farnborough, Hants., Gower Publishing Company).
Belshaw, D., and R. Chambers, 1973. PIM: a Practical management System for Implementing Rural Development Programmes and Projects (University of Nairobi, Institute for Development Stadies Discussion Paper).
Brokensha, D., and T.Scudder, 1968. 'Resettlement' in Rubin, N., and W. M, Warren (eds.) Dams in Africa (London, Frank Cass), pp.20-62.
Bureau of Resource Assessment and Land use Planning, 1970. Northeast Nzega Planning Project: Final Report (University of Dar es Salaam, BRALUP Research Report 6/10).
Carley, M., 1980. Rational Techniques in Policy Analysis (London, Heinemann).
Chambers, R., 1969. Settlement Schemes in Tropical Africa (London, Routledge and Kegan Paul).
Cochrane, G., 1979. The Cultural Appraisal of Development Projects (New York, Praeger).
Cole, J.P., 1981. The Development Gap (Chichester, Wiley).
Cole, S. and H. Lucas (eds.), 1978. Models Planning and Basic Needs (Universyt of Sussex, Institute of Development Studies Research Report).
Colson, E., 1971. The Social Consequences of Resettlement (Manchester, Manchester University Press).
Conyers, D., 1969. Report on the Mehodology Used in the General Household Survey of Northeast Nzega (University of Dar es Salaam, Bureau of Resource Assessment and Land use Planning Research Report 6/5).
Conyers, D., 1973. Agro. Economic Zones of Tanzania (University of Dar es

Salaam, Bureau of Resource Assessment and Land Use Planning Research Paper).
Conyers, D.,1976. The Provincial government Debate (Port Moresby, Papua New Guinea Institute of Applied Social and Economic Research, Monograph 2).
Conyers, D.,1977. 'Administration in China: some preliminary observations', journal of Administration Overseas, 16, 98-113.
Conyers, D.,1981a. 'Decentralization and regional development: a comparative study of Tanzania, Zambia and Papua New Guinea', Public Administration and Development, 1, 201-229.
Conyers, D.,1981b. 'Development from the middle: decentralisation in Papua New Guinea' in Taylor, D. R. F., and W. Stohr (eds.), Development from Above or Below? Radical Approaches to Spatial Planning in Developing Countries (London, Wiley).
Conyers, D.,and D.R. Simpson (eds.), 1978. The Future of local Government in Papua New Guinea, special issue of Yagl-Ambu (Papua New Guinea Journal of the Social Sciences), 5, No. 1.
Deutscher, I.,1973. 'Asking questions cross-culturally: some problems of linguistic comparability' in Warwick, D.P., and S. Osherman (eds.), Comparative Research Methods (Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall), Chapter 8.
Djukanovich, V., and E.P. Mach, 1975. Alternative Approaches to Meeting Basic Health Needs in Developing Countries (Geneva, World Health Organization).
Dunn, P.D., 1978. Technology with a Human Face (London, Macmillan).
Esman, M.J., 1974. 'Administrative doctrine and developmental needs' in Morgan, E.P. (ed.), The Administration of Change in Africa (New York, Dunellen), pp. 3-26.
Foster, P., 1965. 'The vocational school fallacy in development planning' in Anderson, C.A., and M.J. Bowman (eds.), Education and Economic Development (Chicago, Aldine).
Foster, P., 1966. 'A rebuttal' in Hanson, J.W., and C.S. Brembeck (eds.), Education and the Development of Nations (New York, Holt Rinehart and Winston).
Frank, A.G., 1969. Latin America: Underdevelopment or Revolution (New York, Monthly Review Press).
George, V., and P. Wilding, 1976. Ideology and Social Welfare (London, Routledge and Kegan Paul).
Chai, D.P., 1977. 'What is a basic needs approach to development all about?' in Ghai, D P., et al. (eds.), The Basic Needs Approach to Development (Geneva, International Labour Organization), Chapter 1.
Ghai, D.P., E.Lee, and S. Radwan, 1979. Rural Poverty in the Third World: Trends, Causes and Policy Orientations (Geneva, International Labour Orgainzation, World Employment Programme Research Working Paper 23).
Gish, O.,1970. 'Health planning in developing countries' in Apthorpe, A.(ed.), People Planning and Development Studies (London, Frank Cass), Chapter 5.
Gish, O.,1977. Guidelines for health Planners (London, Tri-Med.).
Honey, M.,1980. 'Tanzania tallies up its triumphs and tribulations', The Guardian, 8 December 1980.

Hicks, U.K., 1961. Development from Below (Oxford, Clarendon Press).
Hyden, G.,1980. Beyond Ujamaa in Tanzania: Underdevelopment and an Uncapturea Peasantry (London, Heinemann).
Independent Commission on International Development Issues (Brandt Commission) 1980. North - South: a programme for Survival (London, pan Books).
India, Planning Commission, 1961. Third Five Year Plan (New Delhi, Governmen Printer).
Intergovernmental Council of Copper Exporting Countries (CIPEC), 1980. Statistical Bulletin 1979 (Neuilly sur Seine, France, CIPEC Documentation Centre).
Jones, J., 1980. 'An assessment of community development activities in Senegal and Nigeria, Development Studies Association Annual Conference, Swansea.
Joy, J.L., 1968. 'What an economist wants to know about dams' in Rubin, N., and W. M. Warren (eds.), Dams in Africa (London, Frank Cass), pp. 13-19.
Kandeke, T.K., 1977. Fundamentals of Zambian Humanism (Lusaka, National Education Company of Zambia).
Kapteyn, R.C.E., and C. R. Emery, 1972. District Administration in Zambia (Lusaka, National Institute of Public Administration).
Kaunda, K., 1974. Humanism and a Guide to its Implementation, Part 2 (Lusaka, Government Printer).
Lappe, F.M. and A. Beccar - Varela, 1980. Mozambique and Tanzania: Asking the Big Questions (San Francisco, Institute for Food and Development Policy).
Leys, C., 1972. 'A new conception of planning' in Faber, M., and D. Seers (eds.). The Crisis in Planning (London, Chatto and Windus), Chapter 3.
Long, N., 1977. An Introduction to the Sociology of Rural Development (London, Tavistock).
Lipton, M., 1977. Why Poor People Stay Poor: Urban Bias in World Development (London, Maurice Temple Smith).
MacPherson, S., 1979a. 'The political development of health in Papua New Guinea' Australia and New Zealand Association for the Advancement of Science Annual Conference, Canberra.
MacPherson, S., 1979b. 'Social policy in Papua New Guinea' (Port Moresby, University of Papua new Guinea, Department of Anthropology and Sociology. mimeo).
MacPherson, S., 1980. 'The development of basic health services in Papua New Guinea with particular reference to the Southern Highlands Province' (University of Nottingham, Department of Social Administration, Ph. D. thesis, unpublished).
Mamak, A., and R. Bedford, 1974. Bougainvillean Nationalism: Aspects of Unity and Discord (Christchurch, New Zealand, Bougainville, Special Publication No. 1).
Mamdani, M., 1972. The Myth of Population Control: Family, Caste and Class in an Indian Village (New York, Monthly Review Press).
Mayer, R.H., 1972. Social Planning and Social Change (Englewood Cliffs, New Jersey, Prentice-Hall).

Mehmet, O., 1978. Economic Planning and Social Justice in Developing Countries (Londón, Croom Helm).
Molteno, R., 1977. 'Zambian humanism: the way ahead' in Kandeke, T.K., Fundamentals of Zambian Humanism (Lusaka, national Education Company of Zambia), pp. 212-239.
Mulasa, T., 1970. 'Central Government and local control' in Hyden, G. et al. (eds.), Development Administration; the Kenyan Experience (Nairobi, Oxford University Press).
Mwansasu, B.U., and C. Pratt (eds.), 1979. Towards Socialism in Tanzania (Tanzania Publishing House and University of Toronto Press).
Myrdal, G., 1968. Asian Drama: an Enquiry into the Poverty of Nations (Harmondsworth, Penguin Books) (originally published by Twentieth Century Fund).
Nyerere, J.K., 1967. Education for self-Reliance (Dar es Salaam, Government Printer) (reproduced in various publications, including Nyerere, 1968).
Nyerere, J.K., 1968. Freedom and Socialism: Uhuru na Ujamaa (Nairobi, Oxford University Press).
Nyerere, J.K., 1977. The Arusha Declaration Ten Years After (Dar es Salaam, Government Printer).
Papua New Guinea, 1974. National Health Plan 1974-78 (Port Moresby, Government Printer).
Papua New Guinea, 1975. Constitution of the Independent State of Papua New Guinea (Port Morcsby, Government Printer)
Papua New Guinea, 1976. Papua New Guinea Education Plan 1976-80 (Port Moresby, Government Printer).
Papua New Guinea, 1977. The National Public Expenditure Plan 1978-81 (Port Moresby, Government Printer).
Papua New Guinea, 1978. The National Public Expenditure Plan 1979-82 (Port Moresby, Government Printer).
Papua New Guinea, 1979. National Education Strategy: Papua New Guinea Education Plan Review and Proposals (Port Moresby, Institute of Applied Social and Economic Research).
Pearse, A., 1980. Seeds of Plenty, Seeds of Want: Social and Economic Implications of the Green Revolution (London, Oxford University Press).
Robinson, J., 1975. Economic Management in China (London, Anglo-Chinese Education Institute).
Saul, J.S., 1974. 'Planning for socialism in Tanzania: the socio-plitical context' in Rweyemamu, J.F. et al. (eds.), towards Socialist Planning (Dar es Salaam, tanzania Publishing House).
Schaffer, B., 1970. 'Social planning as administrative decision making' in Apthorpe, R. (ed.), People Planning and Development Studies (London, Frank Cass), Chapter 3.
Seers, D., 1969. 'The meaning of development', International Development Review, 6 (Dec.), 2-6.
Slater, D. (ed.), 1975. Underdevelopment and Spatial Inequality, Vol. 4, Part 2 of

Progress in Planning (Oxford, Pergamon Press).
United Nations., 1970. Social Welfare Planning in the Context of National Development Plans (New York).
United Nations, 1971. Popular Participation in Development: Emerging Trends in Community Development (New York).
Warren, N., and W.M. Rubin (eds.), 1968. Dams in Africa (London, Frank Cass).
Waterston, A., 1965. Development Planning: Lessons of Experience (Baltimore, Johns Hopkins Press).
Watson, J., 1980. Verbal communication, University of Nottingham.
West, R., 1972. River of Tears: the Rise of the Rio Tinto - Zinc Corporation Limited (London, Earth Island).
Williamson, W., 1979. Education, Social Structure and Development (London, Macmillan).
World Bank, 1980a. World Development Report 1980 (Oxford University Press).
World Bank, 1980b. Education; Sector Policy Paper (Washington, DC, 3rd edition).
World Bank, 1980c. Health: Sector Policy Paper (Washington, DC, 2nd edition).
World Bank, 1980d. The World Bank and the World's Poorest (Washington, DC).
Zambia, 1971. Second National Development Plan (Lusaka, Government Printer).
Zambia, 1976. Luapula Province; Some Development Indicators (Lusaka, Ministry of Development Planning).
Zambia, 1979. Third National Develoment Plan (Lusaka, Government Printer).
Zambia, 1980. Health by the People (Lusaka, Ministry of Health).